



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

Orçamento Impositivo no Brasil

Proposta para o futuro ou realidade
constitucionalizada?

Brasília, 2014

Rodrigo Roriz Macedo

Orçamento Impositivo no Brasil

Proposta para o futuro ou realidade
constitucionalizada?

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Coordenação de
Direito da Universidade de Brasília
- UNB, como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em
Direito.

Orientador: Professor Ricardo
Barretto de Andrade.

Brasília, 2014
Rodrigo Roriz Macedo

Orçamento Impositivo no Brasil: Proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada?

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Coordenação de
Direito da Universidade de Brasília
- UNB, como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em
Direito.

Orientador: Professor Ricardo
Barretto de Andrade.

Banca Examinadora:

Professor Ricardo Barretto de Andrade
Orientador

Professor Rafael Santos Barros e Silva
Integrante da Banca Examinadora

Francisco Lúcio Pereira Filho
Integrante da Banca Examinadora

*Dedico este trabalho a minhas 4 mulheres.
À primeira, por tudo que ela já fez, não
apenas por mim, e por aquilo que ela não
pôde terminar.
À segunda, por tudo aquilo que ela faz por
mim e por todo sacrifício feito para que eu
possa terminar este curso.
À terceira e à quarta, por tudo aquilo que
ainda farão por mim e por todo tempo
longe que prometo compensar.*

RESUMO

O presente trabalho versa sobre o possível caráter impositivo do orçamento públicobrasileiro. A análise parte da sua evolução histórica no Velho Mundo e também no território nacional, apresentando as diferentes implementações atuais no Direito Comparado. O estudo será aprofundado no modelo brasileiro e nos elementos constitucionais que o caracterizam. Diante de tal quadro, será verificadose o orçamento nacional já possui caráter impositivo ou se tal modelo seria apenas uma proposta para o futuro.

Palavras chave: Orçamento Público. Orçamento Impositivo. Planejamento.

ABSTRACT

The present monograph deals with the possible mandatory nature of the Brazilian government budget. The analysis starts from its historical evolution in the Old World and also in Brazil, presenting the different current implementations in Comparative Law. The work will be more detailed on the Brazilian budgeting system and its constitutional elements. Moreover, it will be checked if the Brazilian system is already mandatory or just a proposal for the future.

Keywords: Public Budget. Mandatory Budget. Planning.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	8
1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO REGIME JURÍDICO DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS	11
1.1 Breve evolução histórica do Orçamento no mundo.....	11
1.2 Breve evolução histórica do Orçamento Público no Brasil	14
1.2.1 <i>Brasil Império e República Velha</i>	<i>14</i>
1.2.2 <i>As mudanças da Era Vargas.....</i>	<i>16</i>
1.2.3 <i>O orçamento na ditadura militar</i>	<i>18</i>
1.2.4 <i>O orçamento na Assembleia Constituinte e na Constituição de 1988. 20</i>	
1.3 O Orçamento no Direito Comparado.....	23
2 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AS PROPOSTAS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO	33
2.1 Os Princípios Orçamentários	36
2.2 O Orçamento-Programa e o planejamento	37
2.3 A Constituição e o Processo Legislativo Orçamentário.....	38
2.4 Vedações Orçamentárias.....	42
2.5 Contingenciamento	44
2.6 As Emendas Parlamentares Impositivas.....	48
3 UMA VISÃO ALTERNATIVA: O ORÇAMENTO IMPOSITIVO JÁ ESTARIA EM VIGOR?.....	50
3.1 Vinculações: uma proteção legal	51
3.2 O desequilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo	56
3.3 O Caráter Impositivo do Contingenciamento e da DRU	61
3.4 A fixação do planejamento	63
3.5 Orçamento, Direitos Fundamentais e Políticas Públicas.....	66
CONCLUSÃO.....	69
BIBLIOGRAFIA.....	73

Índice de Ilustrações

Figura 1 - João Sem Terra assinando a Magna Carta, cercado pelos súditos.	13
Figura 2 - Ciclo Orçamentário padrão.	24
Figura 3 - Estrutura Legal dos diversos sistemas orçamentários dos países da OCDE.	25
Figura 4 - Separação de poderes e a necessidade de adoção de leis reguladoras do sistema orçamentário	26
Tabela 1- Diferenças das atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo no Reino Unido e nos Estados Unidos	27
Gráfico 1 - Alcance das Emendas Parlamentares nos países da OCDE	28
Gráfico 2 - Possibilidade de aumentar/cortar despesas aprovadas pelo Parlamento	30
Gráfico 3 – Evolução das Despesas em função das fontes de financiamento	53
Gráfico 4 - Evolução das despesas discricionárias no Orçamento Federal 2008-2013..	54
Tabela 2 - Evolução do Orçamento Federal 2008-2013.....	55

INTRODUÇÃO

Poucos temas foram tão discutidos nestes últimos oitocentos anos do quanto os gastos de um governo. Desde a época da criação da Magna Carta em 1215 na Inglaterra¹, motivada pela tributação, até o Brasil dos gastos bilionários com a Copa do Mundo, o orçamento estatal está sempre em pauta seja nos noticiários, nos discursos políticos ou até mesmo nos protestos populares. Todo cidadão tem uma opinião acerca da destinação do dinheiro público, concordando ou discordando da priorização eleita pelos governantes.

Este estudo tenta confrontar uma hipótese acerca da destinação dos recursos públicos e tem como foco as leis orçamentárias, dispositivos que elencam as despesas escolhidas pelos políticos para serem executadas pelo governo. É utilizado o plural *leis* para destacar o sistema orçamentário composto pelo Plano Plurianual – PPA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e pela Lei Orçamentária Anual – LOA. Tal conjunto espelha o plano governamental para um período de quatro anos, onde o PPA faz a base do planejamento de longo prazo e a LOA materializa a execução voltada para o exercício financeiro subsequente.

Conforme previsto no artigo 165, parágrafo 8º² da Constituição Federal, no corpo da LOA se encontra a previsão das receitas e a fixação das despesas para o ano seguinte. O texto não deixa dúvidas que o primeiro rol é uma estimativa da entrada de recursos esperada. Não há como saber com precisão quanto será arrecadado, pois esses valores dependem muito da conjuntura econômica futura. E também não serão fruto apenas do planejamento e da vontade dos governantes. Afinal, não é possível, por exemplo, obrigar uma pessoa a fazer a compra de um automóvel para que o governo federal cumpra com o compromisso de arrecadar um determinado montante de Imposto sobre Produtos Industrializados.

Por outro lado, o mesmo não ocorre com as despesas. Apesar de serem dois lados da mesma moeda, pois os gastos dependem da arrecadação, o governo pode sim escolher quais são os dispêndios que serão priorizados. Afinal, diferente das receitas, onde o particular é que tem a liberdade de escolher quando, onde e quanto irá

¹BURKHEAD, Jesse. **Government Budgeting**. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1956, p. 3.

²“Art. 165, §8º. A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988.

gastar, gerando uma arrecadação incerta de tributos, nas despesas públicas o governo é quem toma as decisões. Nessa situação, o Estado elege quais serão os gastos prioritizados para o próximo exercício financeiro e os insere na lista de dispêndios da LOA.

Portanto, a LOA apresenta as despesas *fixadas* para o próximo exercício financeiro. É neste ponto que surge uma grande dúvida sobre a qual se debruçam os juristas nacionais: essas despesas são meras autorizações ou são comportamentos impostos aos administradores públicos? A lei orçamentária seria apenas um limite ou um comando estatal? O orçamento brasileiro é autorizativo ou impositivo?

Alguns juristas reconhecem que é um caminho inevitável a adoção do caráter impositivo do orçamento³⁴. A dúvida que paira é se tal modelo já é uma realidade ou se ainda depende de uma medida a ser tomada. É, portanto, nesta questão que se encontra o problema a ser pesquisado por esta monografia: o orçamento impositivo já é uma realidade constitucionalizada ou uma proposta para o futuro?

Para ajudar a analisar esta pergunta, este estudo está dividido em três capítulos. O primeiro apresenta o histórico do orçamento público no mundo e também no Estado brasileiro. Faz também um reconhecimento das diferentes implementações do orçamento público no direito comparado.

O segundo capítulo apresenta um detalhamento maior do sistema orçamentário em vigor no Brasil. Faz uma análise do texto constitucional relativo ao tema, com algumas referências a regras gerais inseridas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei 4.320 de 1964. Traz também uma apresentação da novidade inserida pela LDO de 2014, as chamadas emendas parlamentares impositivas.

Por último, o terceiro capítulo aprofunda a análise dos institutos apresentados nas duas primeiras partes. Estuda a relação entre Executivo e Legislativo e sua disputa de poder, além da posição do Judiciário sobre a questão levantada. Por último, será apresentada conclusão sobre o tema, em função de todos os argumentos estudados.

Portanto, esta monografia, por meio da pesquisa bibliográfica, apresenta uma análise ao questionamento acerca da natureza impositiva ou meramente

³ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 222-223.

⁴DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 326-327.

autorizativa do orçamento nacional. Sem exaurir o tema, mas trazendo alguns argumentos de vários juristas e estudiosos do assunto, tenta-se apresentar uma opinião acerca do modelo de orçamento vigente no Brasil. O caráter impositivo seria apenas uma proposta? Ou uma realidade nos textos legais que não é cumprida na prática pelos administradores públicos?

1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO REGIME JURÍDICO DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS

1.1 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO NO MUNDO

Diferente de outras criações da humanidade, o orçamento público não tem um inventor e nem surgiu como uma fagulha de eletricidade em uma noite chuvosa. É fruto sim de um longo processo que possui longínquas raízes, alcançando até a Antiguidade, tempos em que o Código de Manu e a Bíblia já faziam referências a limitações ao poder de tributar⁵. É possível encontrar também alguns exemplos nas civilizações grega e romana, relacionados à frenagem do apetite da fazenda pública no tocante à criação de novos impostos.⁶

Entretanto, as medidas dos tempos antigos muito se diferem do instituto do orçamento público atual. Como afirma Sainz de Bujanda, havia na Antiguidade uma confusão patrimonial entre os recursos do Estado e a fortuna particular do imperador⁷. Ou seja, não apenas o Estado se confundia com o monarca, mas também o Tesouro público era centralizado na figura do imperador.

Apenas na Idade Média surgem alguns elementos mais próximos aos caracteres contemporâneos, na relação entre os monarcas e os conselhos compostos por nobres e sacerdotes europeus, as chamadas cúrias régias⁸. Tal período é marcado pelo fracionamento do poder real e pela aliança entre príncipes e grandes proprietários de terra. Os vínculos entre monarca e senhores feudais eram marcados por pactos de lealdade e ajuda recíproca. Os reis eram sustentados pelas receitas dominiais das próprias terras e também por suave tributação⁹. Quando surgia uma necessidade extraordinária, o monarca submetia pedido de aumento de tributos aos vassallos, que se reuniam em assembleias para decidir sobre a majoração. Tais reuniões com o tempo passaram a deixar de ser esporádicas, tornando-se periódicas. Não é difícil imaginar que a cada novo pedido se torna menos provável o apoio dos súditos à demanda real.¹⁰

⁵ ORÇAMENTO (Origens Históricas). In: SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 2013, p. 262-263.

⁶ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Hacienda y Derecho: Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo**. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1955, p. 131-179.

⁷ Ibid., p. 168.

⁸ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das Finanças**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 413.

⁹ Ibid., p. 412-413.

¹⁰ Ibid., p. 413.

O poder tributário dos monarcas passaria, então, a ser limitado pelas assembleias representativas periódicas, as cúrias régias, onde os próprios contribuintes deveriam concordar com a cobrança de algumas espécies de tributos¹¹. Assim, é do mútuo apoio entre reis e senhores feudais que surge a limitação à criação de tributos exercida pelos conselhos dos súditos¹². Fernando Sainz de Bujanda exemplifica tal relação com trecho de um documento de 31 de março de 1091 no qual o monarca espanhol Alfonso VI se dirige ao bispo de León, ao conde Martino Fláiniz e a todos leoneses para notificar-lhes da imposição de um tributo extraordinário. O documento deixa explícito aos cidadãos-leitores que aquela imposição fora criada com o consentimento da própria vontade dos súditos, aqueles que haveriam de cumpri-la.¹³

Tal assentimento não ficou limitado à Europa continental. Segundo Aliomar Baleeiro, mesmo antes da invasão normanda de 1066, nenhum rei saxão instituiu tributo ou serviço militar sem a concordância dos súditos¹⁴. O rei que tentou burlar a regra do consentimento foi quem entrou para a história. Depois de sucessivos fracassos políticos e com o poder seriamente ameaçado após desastrosa tentativa de invasão à França, o rei João Sem Terra foi obrigado pelos senhores de terra a assinar em junho de 1215 a Magna Carta. A figura 1 exemplifica o cerco e o caráter de imposição dos barões ao monarca pela assinatura do famoso documento. A Magna Carta, portanto, buscava evitar que o rei cometesse novos abusos, reforçando ainda mais o fracionamento do poder e a limitação do alcance da imposição tributária, como fica claro nesse trecho de seu artigo 12:

No scutage or aid shall be imposed in the Kingdom unless by the common council of the realm, except for the purpose of ransoming the King's person, making his first-born son a Knight, and marrying his eldest daughter once, and the aids for this purpose shall be reasonable in amount¹⁵

¹¹ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Hacienda y Derecho: Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo**. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1955, p. 219-220.

¹² BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das Finanças**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 413.

¹³ SAINZ DE BUJANDA, op. cit., p. 232-233.

¹⁴ BALEEIRO, op. cit., p. 415.

¹⁵ “Nenhum tributo ou subsídio será instituído no Reino, a não ser pelo conselho da Realeza, apenas para o propósito do resgate do rei, sagrar seu primogênito cavaleiro ou dote de casamento da sua filha mais velha, e os subsídios devam ser de valor razoável.” (tradução). BURKHEAD, Jesse. **Government Budgeting**. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1956, p. 3.



Figura 1 - João Sem Terra assinando a Magna Carta, cercado pelos súditos.¹⁶

Apesar das limitações à tributação já datarem mais de cem anos na península ibérica quando a Magna Carta foi redigida, o artigo 12 citado é que foi eleito por grande parte dos estudiosos quando se fala nas origens do Orçamento Público. Tanto na Espanha quanto na Inglaterra já havia uma assembleia temporária a limitar o poder do monarca, ainda sem o clássico conceito de separação de poderes que se consagraria na Idade Moderna¹⁷. Não nasceu do dia para a noite, como deixa claro o espanhol Eusebio González García ao afirmar sobre esses antecedentes históricos do Orçamento Público: “Es afirmación común que del derecho a votar los impuestos nace el Presupuesto [...]. Pero ésta es una verdad a medias. Del derecho a votar los impuestos ‘va naciendo’ el Presupuesto”¹⁸

Assim, na baixa Idade Média a preocupação dos barões era voltada para sua defesa contra a criação e a majoração dos tributos pelos monarcas, afirmando-se a figura do imposto consentido. O objetivo era frear o ímpeto dos príncipes e preservar o patrimônio próprio de cada senhor. Ou seja, havia uma preocupação apenas com o lado das receitas, sem muito se ocuparem com o que os monarcas fariam com aqueles recursos. Eusebio González García, ao descrever as

¹⁶ Imagem Disponível em: <<http://cafe.com.expressao.blogspot.com.br/2013/03/estudos-em-shakespeare-dramas.html>>. Acesso em 20 mai. 2014.

¹⁷ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das Finanças**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 413-414.

¹⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio. **Introducción al Derecho Presupuestario: Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica**. Madri: Editorial de Derecho Financiero, 1973, p. 75-76.

Fazendas Reais da baixa Idade Média, reforça o caráter pessoal das preocupações dos senhores que buscavam a tutelar os próprios interesses frente aos excessos dos monarcas. Até porque, como afirma o autor, não havia naquele período o controle popular nos moldes atuais.¹⁹

As transformações políticas nos tempos seguintes até o fim do século XVII tomam rumos opostos na Europa Continental e na Inglaterra, ficando aquela relegada ao absolutismo e à centralização do poder em contraposição à posição fortalecida do parlamento britânico. Utilizando a França e a Espanha como exemplo da administração fazendária na Europa Continental, González García afirma que faltavam aos documentos orçamentários do período um vínculo que obrigasse aos gestores a não gastar mais e nem de forma diversa do que fora especificado.²⁰ O gestor do Tesouro daqueles tempos tinha ampla liberdade na execução dos dispêndios.

Segundo o autor, o processo de formação do Orçamento moderno²¹ tem seu ápice na Inglaterra no século XVII. É nesse momento que surge o vínculo necessário para nortear a atuação dos gestores do Tesouro Público. São dois passos fundamentais. O primeiro é o pedido de autorização da despesa de 250.000 libras enviado em 1665 por Sir George Downing à Câmara dos Comuns com uma cláusula para que fosse exclusivamente gasto na Guerra contra a Holanda. Estava afirmada a correspondência dos recursos aos fins propostos, a cláusula de apropriação. A partir desse mesmo ano também o rei passou a apresentar anualmente estimativas concretas das receitas e despesas. E culmina com o segundo passo que é o expresse reconhecimento dessa obrigação no texto da Bill of Rights de 1689.²²

1.2 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

1.2.1 BRASIL IMPÉRIO E REPÚBLICA VELHA

¹⁹ GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio. **Introducción al Derecho Presupuestario: Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica**. Madri: Editorial de Derecho Financiero, 1973, p. 102.

²⁰ Ibid., p. 75 e 113.

²¹ SANCHES defende que o Orçamento Moderno surge apenas no século XX com a ênfase na eficiência do keynesianismo e do Orçamento de Desempenho. SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 2013, p. 266.

²² GONZÁLEZ GARCÍA, op. cit., p. 115.

Segundo Aliomar Baleeiro, o primeiro orçamento público brasileiro foi elaborado em 1830 para o exercício de 1831-1832 sob a égide da Constituição de 1824. Até a proclamação da Independência, as finanças estatais eram tratadas de forma superficial, utilizando-se de meras previsões de ingressos e gastos, próximas aos quadros orçamentários e estimativas absolutistas.²³

O inovador artigo 172 da Constituição de 1824 assim preconizava:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e receitas públicas.²⁴

Examinando o preceito constitucional, é possível verificar algumas características determinantes²⁵:

- 1) A iniciativa da elaboração da proposta da Lei Orçamentária cabia ao Poder Executivo, após a consolidação dos orçamentos parciais dos demais ministérios;
- 2) Apesar do orçamento ser apresentado na Câmara dos Deputados, sua aprovação se daria na Assembleia Geral – composta pela Câmara e pelo Senado – nos termos do art. 15, X da Constituição de 1824;
- 3) Cabia à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis que versassem sobre impostos, nos termos do art. 36, I da Carta Magna de 1824.

Portanto, contrapondo-se ao poder moderador apresentado pela Lei Máxima do Império, introduz-se no Brasil um procedimento para autorização das receitas e fixação das despesas pelo Legislativo. A peça orçamentária, que nos tempos coloniais era apenas um quadro estatístico nos moldes absolutistas, nos novos termos imperiais passa a permitir o controle pelo Poder Legislativo sobre o Tesouro estatal.

Tal sistema vigorou até a proclamação da Constituição da República em 1891. As principais alterações apresentadas sob a vigência desta Carta Magna foram:²⁶

- 1) O Orçamento passava a ser competência privativa do Congresso

²³BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das Finanças**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 417.

²⁴BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, 1824.

²⁵GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 41.

²⁶Ibid., loc. cit.

Nacional, nos termos do art. 34, 1º da Carta de 1891;

2) A criação do Tribunal de Contas, órgão que deveria prestar o controle prévio das contas nacionais antes de serem prestadas ao Congresso, nos termos do art. 89;

3) A edição do Código de Contabilidade de 1922. Aprimorou regras contábeis e procedimentos orçamentários. Atribuiu à Câmara dos Deputados a iniciativa em matéria orçamentária, com o Executivo enviando uma proposta até 31 de maio do ano anterior que serviria de base à iniciativa da lei orçamentária.²⁷

1.2.2 AS MUDANÇAS DA ERA VARGAS

A primeira constituição da Era Vargas já demonstrava uma guinada para a centralização do poder em torno do governo federal. Parte das competências do Poder Legislativo foi desviada para o Executivo. Isso ocorreu também em relação à peça orçamentária, que teve maior destaque na nova Carta Magna, ensejando uma seção própria. Dessa forma, as principais características da Constituição de 1934 em matéria orçamentária foram:

1) O Orçamento continuou a ser competência privativa do Congresso Nacional, conforme o art. 39, 2 da Constituição de 1934;

2) Retornava ao Poder Executivo a atribuição de elaborar a proposta orçamentária, nos termos do artigo 50, §1º;

3) Não havia limitação ao poder de emenda por parte dos legisladores, numa forma de coparticipação do Executivo e Legislativo na elaboração da peça orçamentária²⁸;

4) Uma novidade: a aplicação de, no mínimo, vinte por cento da renda dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos, pelas três esferas de governo, nos termos do art. 156.

Entretanto, a centralização de 1934 era apenas um mero desvio de rumo quando comparado à concentração de poderes introduzidos pelo Estado Novo. Uma Constituição, mais do que a lei máxima a regular uma nação, é reflexo dos valores adotados por um Estado. Não à toa, a Carta de 1937 representava o golpe e o momento

²⁷GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 42.

²⁸Ibid., p. 43.

autoritário então vigente no país. Seus elementos principais foram modificados e recrudescidos, espelhando o momento político nacional. Como exemplo, Arizio de Viana afirma que:

[...] a Constituição de 1937 não empregava a expressão *Poder Executivo*. Substituiu-a pela expressão *Presidente da República* que, absolutamente, não equivale à antiga concepção de mero representante de um dos três clássicos poderes. O Presidente da República, consoante o disposto no art. 73 daquela Constituição: *é a suprema autoridade do Estado, que [...] promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do país.*²⁹

Era óbvio que o Orçamento e suas regras também seriam adequados à ditadura. Portanto, os aspectos mais relevantes do Orçamento na Carta de 1937 foram:

- 1) Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, ligado à Presidência da República que deveria elaborar a proposta orçamentária e fiscalizar a execução do mesmo, nos termos dos art. 67 a 69 da Constituição de 1937;
- 2) O Orçamento seria votado pelas duas câmaras legislativas, Câmara dos Deputados e Conselho Federal, nos moldes do art. 71. As duas casas nunca foram instaladas e assim o Presidente da República elaborava e decretava o orçamento³⁰;
- 3) Se o Legislativo alterasse a proposta do DASP, o Presidente poderia descartar as dotações aprovadas pelo Parlamento, consoante disposto no art. 69, §2º. Como o Congresso estava fechado, tal dispositivo nunca foi utilizado;
- 4) A Lei Máxima de 1937 deixou de prever como crime de responsabilidade do Presidente a hipótese de violação da lei orçamentária.

Um evidente objetivo desta Constituição era o controle político do Parlamento. Entretanto, como as Câmaras não chegaram a ser implantadas, não havia o que ser controlado, deixando nas mãos do Presidente da República o poder total sobre o Orçamento Público.

Com o fim do Estado Novo, foi promulgada uma nova Constituição em 1946. A nova Carta retornou boa parte das medidas da Lei Magna de 1934, assim como o modelo do processo orçamentário misto de outrora: o Executivo voltava a elaborar o projeto de lei orçamentária; o Legislativo o discutia, emendava se fosse o

²⁹VIANA, Arizio de. **Orçamento Brasileiro**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Finanças, 1950, p. 77-78.

³⁰GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 43.

caso e aprovava³¹. Voltavam a ser tipificados como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a lei orçamentária, conforme disposto no art. 89, VI. Retornava também o Tribunal de Contas, com atribuições mais claras, próximo ao modelo atual.³²

A novidade da Carta de 1946 são as raízes do planejamento orçamentário. Em sua vigência foram editados o Plano SALTE (1946-1951) e o famoso Plano de Metas de JK (1956-1961). Segundo Francisco Rocha, “a existência de mecanismos de planejamento foi uma característica marcante desta Constituição, consoante se pode verificar pela adoção de planos setoriais e regionais, com reflexos no orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita”³³, conforme pode ser visto nos artigos 198 e 199, que destinavam recursos obrigatórios mínimos aos planos de ações. Na mesma linha de atuação, foi criado em 1962 o cargo de ministro extraordinário do planejamento, inicialmente ocupada por Celso Furtado.³⁴

Outro detalhe que não pode passar sem anotação é a aprovação da Lei 4.320 de 1964, que instituiu normas gerais de direito financeiro e de elaboração do orçamento. Alinhada ao processo de planejamento, modernizou as técnicas utilizadas e introduziu no país o conceito de orçamento-programa, reforçando o papel das dotações orçamentárias como instrumento de promoção dos planos e políticas estatais.³⁵

1.2.3 O ORÇAMENTO NA DITADURA MILITAR

Com o Golpe Militar de 1964, volta-se a centralizar o controle e a execução do Orçamento no Poder Executivo, primeiro por meio do art. 1º do Decreto 53.914 de 11/05/1964 que atribuiu essa função ao Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, e mais tarde pelo novo texto constitucional.

Golpe dado, texto trocado. Mais uma vez. São essas as principais mudanças no tocante ao orçamento em 1967:

³¹Ibid., p. 44.

³²GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 44.

³³ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e Planejamento: A relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.730.

³⁴Ibid., p. 731.

³⁵OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 330.

1) Retirada do Poder Legislativo da possibilidade de aumentar as despesas por meio de emendas, conforme art. 67, §1º;³⁶

2) Inserção do princípio da não vinculação das receitas de tributos a determinado órgão, fundo ou despesa, nos termos do art. 65, §3º;

3) Imposição de um equilíbrio orçamentário, ou seja, as despesas não poderiam ultrapassar as receitas, como estava previsto no art. 66 e tendo algumas exceções dispostas no art. 64, §2º.

4) Uma volta aos tempos de Vargas e à Carta de 1937 era o retorno da possibilidade do Executivo promulgar diretamente a proposta orçamentária, se não fosse aprovada pelo Congresso no prazo de quatro meses, conforme disposto no art. 68.

Portanto, o Poder Legislativo foi relegado ao papel de um simples carimbador de orçamento, sem ter como emendar e ainda com prazo restrito para discutir e aprovar a lei orçamentária. Neste mesmo sentido afirma Adilson Dallari:

[...] o Legislativo não tinha qualquer participação. O chefe do Executivo decidia livremente sobre prioridades e ações governamentais, abrindo ensejo para a mais deslavada corrupção, especialmente no campo das obras públicas, pois a aplicação dos recursos públicos era ditada pelos interesses pessoais, econômicos ou políticos do chefe do Executivo.³⁷

Essa falta de diálogo entre os poderes, entretanto, não significava ausência de planejamento. Pelo contrário. Normas posteriores instituíram novos instrumentos do planejamento integrados ao sistema orçamentário, como o Plano Nacional de Desenvolvimento e o Orçamento Plurianual de desenvolvimento. O primeiro definia as diretrizes gerais e os planos nos âmbitos global e regional. Já o segundo mecanismo, trienal, fazia a ligação entre o PND e o orçamento anual. O objetivo desse sistema orçamentário era permitir a execução do estabelecido no planejamento estatal.³⁸ Ainda que tal plano não passasse pelo crivo do Poder Legislativo ou da participação popular.

³⁶GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 44.

³⁷DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.311.

³⁸ROCHA, Francisco Sérgio Silva. *Orçamento e Planejamento: A relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.), **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.734-735.

1.2.4 O ORÇAMENTO NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE E NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o fim da ditadura militar, houve a convocação de uma nova Assembleia Constituinte. A participação popular e o anseio pela retirada qualquer resquício autoritário marcaram a construção da nova Lei Magna. Não à toa, foi batizada como Constituição Cidadã.

Por outro lado, Antônio Sérgio Carvalho da Rocha cita um temor dos membros da Constituinte “de que a retomada da participação do Legislativo pudesse ter um impacto negativo na coerência e na eficiência das políticas governamentais”³⁹. Essa autoimagem do Congresso fora formada no período autoritário, quando era divulgado que o Legislativo dos tempos pré-ditadura era um *engenho de inflação*⁴⁰. O autor ressalta também que a discussão sobre o tema orçamentário ficou restrita quase exclusivamente a um pequeno grupo de parlamentares: César Maia (PDT-RJ), José Jorge (PFL-PE), José Serra (PMDB-SP) e o então futuro Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP).⁴¹

O anteprojeto da Comissão de Finanças presidida por José Alves (PFL-BA) e relatada por José Luiz Maia (PDS-PI) foi marcado por alguns norteadores:

Três foram os princípios gerais que comandaram os debates constituintes: a) a continuidade e conclusão do processo de reunificação orçamentária;⁴² b) o restabelecimento da capacidade de planejamento de médio prazo na administração pública, mediante a criação de novos instrumentos orçamentários; c) a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo, na formulação e implementação do orçamento público.⁴³

O anteprojeto da comissão foi pouquíssimo alterado quando as discussões passaram ao Plenário da Assembleia. A maior divergência se localizou no que deveria acontecer se o Parlamento não aprovasse o projeto da LOA até o fim da sessão legislativa: postergação da sessão ou o governo executando por meio de decretos até a votação do projeto de lei. Esse mecanismo não foi aprovado em relação

³⁹ ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. *As Partes e o Todo: Congresso Nacional, Executivo e o Problema do Orçamento no Brasil. Perspectivas*. São Paulo, v. 34, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2234/1841>>. Acesso em 23 mai. 2014, p. 58.

⁴⁰ Ibid., p. 58.

⁴¹ Ibid., p. 64.

⁴² O orçamento estava dividido em orçamento fiscal, monetário e da Previdência Social. Ibid., p. 60-61.

⁴³ Ibid., p. 64.

à LOA, ocorrendo a incidência da postergação apenas no caso da LDO⁴⁴. A outra discussão mais acentuada foi sobre a incidência das emendas parlamentares, se teriam como o objeto apenas os investimentos ou também o custeio. Venceu no plenário a primeira opção.⁴⁵

Assim, a Constituição de 1988 manteve com o Executivo o poder de iniciativa dos projetos de leis orçamentárias. Foram também criados novos instrumentos – o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias –, reforçando o aspecto de planejamento estatal associado ao orçamento. O PPA tem a função de estabelecer os objetivos e metas de longo prazo. Já a LDO ao mesmo tempo é condicionada pelo PPA e traz as orientações a serem seguidas pelo orçamento anual.

Como já foi dito, a imagem do Legislativo estava manchada e o anteprojeto trazia algumas limitações à ação dos congressistas em relação ao orçamento. Boa parte dessas restrições permaneceu no texto final. A nível macro, as emendas dos parlamentares só poderiam ser apresentadas se respeitassem as linhas gerais das leis superiores, PPA e LDO⁴⁶. No nível micro, foram restringidos não só os objetos das emendas, os investimentos públicos, como também ficaram limitadas as fontes de recursos⁴⁷, conforme disposto no art. 166, §3º⁴⁸.

Outras mudanças a respeito do processo legislativo orçamentário presentes na Carta Magna:

- 1) A iniciativa das leis orçamentárias é vinculada, ou seja, o Poder Executivo está obrigado a encaminhá-las ao Congresso Nacional dentro dos prazos previstos no texto constitucional, conforme disposto no art. 166, §6º;
- 2) Uma vez iniciado o processo de votação, o Poder Executivo perde o poder de propor modificações, segundo texto do art. 166, §5º;

⁴⁴ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. *As Partes e o Todo: Congresso Nacional, Executivo e o Problema do Orçamento no Brasil. Perspectivas*. São Paulo, v. 34, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2234/1841>>. Acesso em 23 mai. 2014, p. 64-66.

⁴⁵Ibid., p. 67.

⁴⁶Ibid., p. 66-67.

⁴⁷Ibid., p. 67.

⁴⁸“Art. 166, § 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal”.BRASIL.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, 1988

3) Continua o princípio do equilíbrio orçamentário. As emendas devem indicar os recursos necessários, com algumas exceções, conforme disposto no art. 166, §3º, II.

A Constituição também previu a edição de uma lei complementar destinada a regular a elaboração e o controle orçamentário. Como tal texto ainda não foi editado, segue em vigor a lei 4.320 de 1964. Já no que se refere às normas gerais de finanças públicas, a lei complementar prevista no texto constitucional nos artigos 163, I e 165, §9º foi editada. É a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101 de 2000, voltada à gestão responsável dos recursos públicos.

No que tange aos planos de Governo, fica claro que a Constituição de 1988 reforçou o ciclo orçamentário e sua ligação com o planejamento estatal. E com a participação popular em alta, era evidente que o Poder Legislativo deveria participar da confecção não só da lei orçamentária anual, mas também da LDO e do PPA. Francisco Rocha relembra as audiências públicas da Assembleia Constituinte e destaca a participação do ex-ministro de Fazenda e Planejamento Mario Henrique Simonsen, que “destacou a existência de quase um consenso nacional no sentido de que *o Orçamento é o veículo pelo qual o plano do Governo se transforma de livro em ação concreta*. (grifo nosso)”⁴⁹. E Rocha continua:

A objetividade prática do plano se realiza por meio do orçamento, o anual ou os orçamentos plurianuais de investimentos. É neste momento que planejamento sai do livro para se transformar em realidade. Os planos orçamentários devem ser objeto de um processo legislativo, em que a sociedade possa, por meio de seus representantes, efetuar a deliberação política sobre os rumos do Estado.⁵⁰

Dessa forma, o orçamento é mais que um quadro de estimativas. É instrumento de efetivação do plano, não apenas de governo, mas de Estado. Pois quando o poder legislativo interage com o Executivo, modificando e discutindo o planejamento efetivado por meio das leis orçamentárias e dá sua aprovação, esse instrumento é legitimado e ultrapassa os limites de um governo e passa a representar as políticas públicas, as tarefas e orientações reservadas à atuação de todo o Estado. As dotações orçamentárias são, portanto, a concretização das escolhas do planejamento estatal. A não-satisfação dessas rubricas culmina com o descumprimento dos planos

⁴⁹ROCHA, Francisco Sérgio Silva. *Orçamento e Planejamento: A relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário*. In: SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.738.

⁵⁰Ibid., loc. cit.

públicos.

É nesse contexto que segue a dúvida: devem essas verbas orçamentárias ser plenamente atendidas? O plano de ação do governo tem de ser seguido a risca? As dotações são apenas tetos de gastos ou revelam uma despesa que deve ser plenamente executada. Melhor explicando, seria o orçamento apenas autorizativo ou já estaria em vigor o chamado orçamento impositivo? Como outros Estados tratam desse problema? Como funciona o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo no que se refere à matéria orçamentária?

Portanto, o descumprimento dos ditames das leis orçamentárias nacionais, em especial após a Constituição Federal de 1988, significa deixar de seguir o plano de ação governamental. Antes de se aprofundar no contexto brasileiro, a próxima seção trará alguns exemplos dos sistemas orçamentários estrangeiros para ajudar na comparação com o modelo nacional.

1.3 O ORÇAMENTO NO DIREITO COMPARADO

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização criada na década de 60, com 34 países membros⁵¹, voltada para o desenvolvimento e aprimoramento de políticas econômicas e sociais⁵². Possui extenso material acerca dos sistemas Orçamentários em seu website disponibilizando vários textos e análises sobre o tema.⁵³

A OCDE mantém também um banco de dados que é resultado de pesquisa realizada nos anos de 2007 e 2008 junto a 97 Estados, incluindo os países membros e outros convidados espalhados por todo o mundo. Os dados foram compilados com mais de 99 questões acerca dos procedimentos orçamentários e práticas de gerenciamento financeiros nacionais.⁵⁴

⁵¹ Com a adesão de Chile, Eslovênia, Israel e Estônia em 2010, os 30 membros citados por SANCHES passaram a ser 34. OECD. **Members and Partners**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

⁵² ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). In: SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 2013, p. 272.

⁵³ OECD. **Budgeting and public expenditures**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

⁵⁴ OECD. **International Budget Practices and Procedures Database**. 2007/2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

Com o intuito de basear esta pesquisa com dados relevantes, a análise das informações será concentrada na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e o escopo das estatísticas e gráficos será limitado aos 30 países da OCDE pesquisados.

O ciclo orçamentário padrão descrito no Estudo da OCDE está apresentado na Figura 2. Nesse modelo, os Poderes Executivo e Legislativo dividem as tarefas principais relacionadas a essa matéria. De forma bem simplificada, após o Governo preparar a proposta orçamentária, o Parlamento a discute e a aprova. Na próxima iteração, o Executivo concretiza o orçamento e o Legislativo controla a implementação com o auxílio de uma auditoria externa. De modo resumido, essa figura descreve o sistema orçamentário adotado por praticamente todos os países da OCDE, cada um com suas peculiaridades.⁵⁵

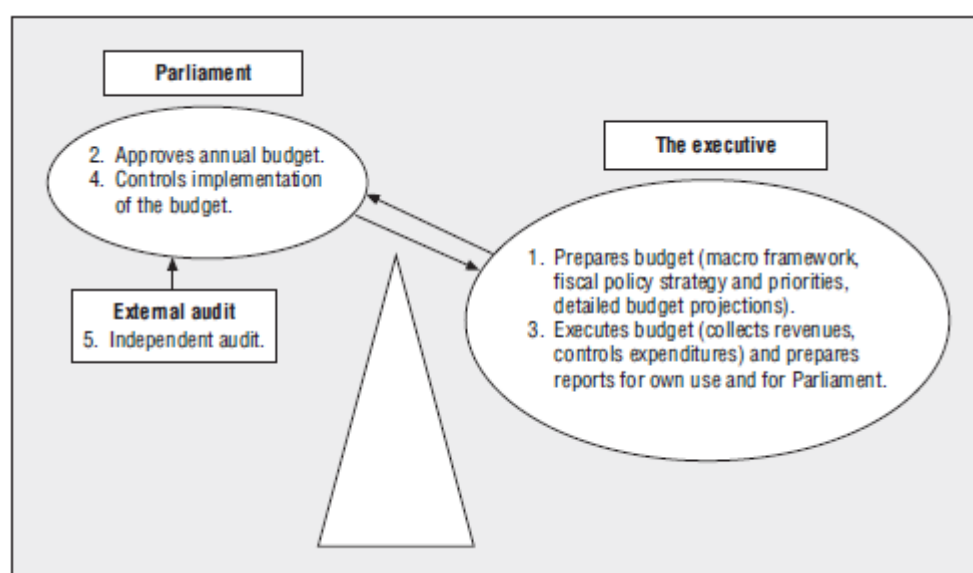


Figura 2 - Ciclo Orçamentário padrão.⁵⁶

A similitude dos ciclos orçamentários contrasta com a diferenciação da estrutura de como são instauradas as leis de Orçamento. A Figura 3 apresenta os modelos básicos de arcabouço legal dos diversos sistemas orçamentários. A grande maioria dos países da OCDE possui uma Constituição escrita que subordina as demais normas orçamentárias. São os países de tradição romano-germânica, que adotam o

⁵⁵OECD Journal on Budgeting.Special Issue.The Legal Framework for Budget Systems.AnInternationalComparison. Vol. 4, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/43487903.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2014, p. 25-27.

⁵⁶Ibid., p. 26.

modelo da *civil law*. As Constituições escritas dessas nações definem os papéis dos três poderes, da auditoria externa, e como os atores e as normas orçamentárias irão se relacionar. Definem também quais são as restrições aplicáveis às mudanças de seu texto, o que dá maior estabilidade às regras inseridas no texto constitucional.⁵⁷

Já um número pequeno de Estados membros da OCDE – tal qual Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido –, países de tradição inglesa que seguem o modelo da *common law*, não possuem uma Constituição escrita e têm vários estatutos legais que instituem o sistema orçamentário⁵⁸. Nesses Estados não há uma clara distinção entre Legislativo e Executivo, justamente pela falta do preceito maior que diferencie tais papéis. No Reino Unido, por exemplo, há uma concentração de poderes no primeiro-ministro, sendo alguns deles derivados de regras consuetudinárias. Como não há um texto escrito, é fácil introduzir regras com valores *constitucionais* quando assim o quer o Executivo. Já as regras e princípios orçamentários estão então definidos em estatutos.⁵⁹

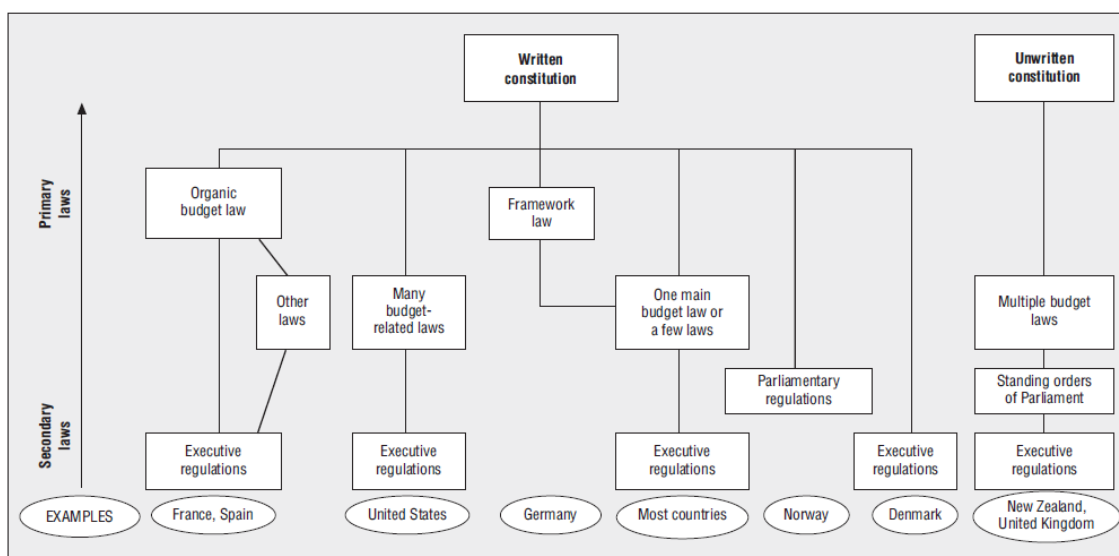


Figura 3 - Estrutura Legal dos diversos sistemas orçamentários dos países da OCDE.⁶⁰

Dentre os países do grupo com texto constitucional, algumas Cartas Magnas preceituam uma lei diferenciada para regular o orçamento. As chamadas leis

⁵⁷OECD Journal on Budgeting. Special Issue. **The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison**. Vol. 4, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/43487903.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2014, p. 34-37.

⁵⁸Ibid., p. 30 e 34.

⁵⁹Ibid., p. 36-37.

⁶⁰Ibid., p. 28.

orgânicas disciplinam a elaboração e execução orçamentária, especificando procedimentos, datas e metas. Normalmente as leis orgânicas possuem um quórum diferenciado de aprovação, assim como as leis complementares nacionais⁶¹. O Brasil tem a previsão de uma lei orgânica de orçamento no artigo 165, §9º da Constituição Federal, ainda não editada. Enquanto o texto não é criado, as matérias dessa futura lei orgânica se encontram dispersas em 3 dispositivos legais: Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar 101 de 2000; Lei 4.320 de 1964, lei ordinária recepcionada pela Constituição de 1988 como lei complementar; e LDO, a Lei de Diretrizes Orçamentárias⁶². Portanto, o Brasil se situa no primeiro grupo junto a França e Espanha dentro das categorias da Figura 3.

A pesquisa da OCDE aponta um outro detalhe: quanto maior o grau de separação entre os poderes, maior a necessidade de se explicitar as regras e papéis do sistema orçamentário nas leis primárias – Constituição e lei orgânica de orçamento. O gráfico apresentado na figura 4 explicita tal situação.

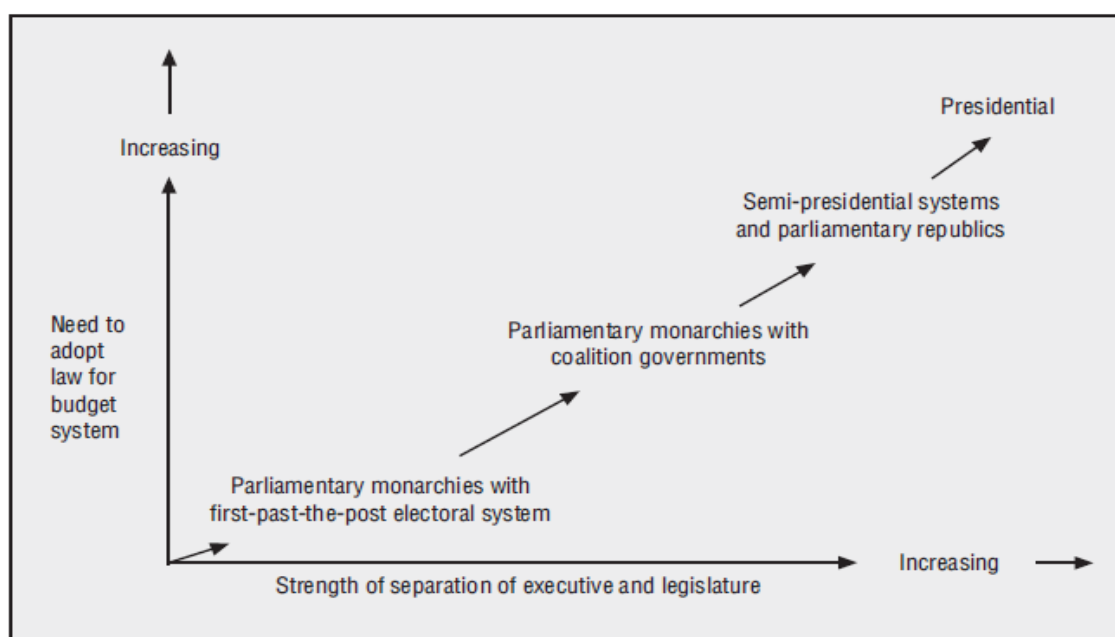


Figura 4 - Separação de poderes e a necessidade de adoção de leis reguladoras do sistema orçamentário⁶³

⁶¹OECD.Budget Practices and Procedures Database.Phase II. Final Glossary. 2006. Disponível em:<<http://www.oecd.org/gov/budgeting/39466131.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2014, p. 5.

⁶²FAINBOIM, Israel; LIENERT, Ian.Reforming Budget System Laws.International Monetary Fund. 2010. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1001.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2014, p. 5.

⁶³OECD Journal on Budgeting.Special Issue.The Legal Framework for Budget Systems.AnInternationalComparison. Vol. 4, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/43487903.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2014, p. 51.

A Tabela 1 apresenta as diferenças dos papéis reservados aos poderes Executivo e Legislativo em exemplos de países onde há um Legislativo dominado pelo Executivo, Reino Unido, e outro com uma separação bem clara e extrema independência, Estados Unidos.

Tabela 1- Diferenças das atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo no Reino Unido e nos Estados Unidos ⁶⁴

	Reino Unido	Estados Unidos
Sistema Legal	<i>Common Law</i>	<i>Civil Law</i>
Forma de Governo	Monarquia Parlamentarista	Presidencialismo
Poder Legislativo	Bicameral	Bicameral
Executivo		
Preparação do Orçamento Anual	O Tesouro da Rainha prepara o orçamento anual segundo decisões do governo orientadas pela conjuntura fiscal. Os dados fiscais não serão confrontados pelo Parlamento.	O órgão central do sistema de orçamento, <i>Office of Management and Budget</i> , prepara uma proposta detalhada. O Executivo propõe uma estratégia fiscal de médio prazo. O Congresso tem poderes ilimitados para alterar e adotar outra estratégia.
O Executivo propõe o Orçamento ao Parlamento	O Chanceler do <i>Exchequer</i> explica as principais decisões acerca do Orçamento enviado ao Parlamento.	O Presidente apresenta a proposta que servirá de base ao verdadeiro Orçamento que será feito pelo Legislativo.
Legislativo		
Discussão do Orçamento em Comissões	Sim, mas apenas na Câmara Baixa. Poucas comissões tem interesse na discussão do orçamento, em virtude da baixa possibilidade de mudanças substanciais.	Sim, há comissões de orçamento nas duas casas que, primeiramente, elaboram uma resolução que pode propor agregados fiscais diversos dos enviados pelo Executivo. Posteriormente, as subcomissões podem alterar as programações orçamentárias das áreas respectivas. ⁶⁵
O Legislativo aprova o Orçamento em forma de Lei	Sim, mas apenas como uma mera formalidade, pois o seu conteúdo não é debatido quando o orçamento é transformado formalmente em lei.	Sim, as despesas discricionárias são objeto de 13 leis de alocação de recursos, <i>appropriation bills</i> , que cobrem cerca de um terço do total das despesas federais. Já os gastos obrigatórios aprovados serão objeto de outras leis.

Há diferentes estratégias entre os países acerca do que o Poder Legislativo pode fazer com o Orçamento. Segundo pesquisa da OCDE sobre o Orçamento, 30% dos países observados - dentre eles França, Espanha e Estados Unidos

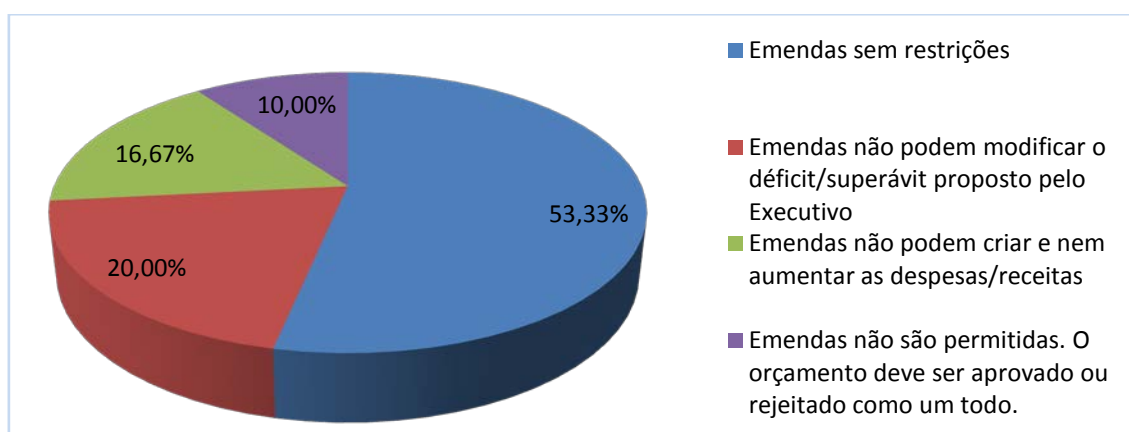
⁶⁴ Tradução livre da tabela original com adaptações. OECD Journal on Budgeting, Special Issue. **The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison**. Vol. 4, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/43487903.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2014, p. 50.

⁶⁵ BUDGET COMMITTEES *In*: SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 201, p. 53-54.

- primeiro votam o total do orçamento antes de discutir as alocações específicas⁶⁶. Outra diferenciação se encontra na amplitude dos poderes de emenda reservados ao Legislativo. Enquanto na maioria dos países da OCDE as emendas não possuem restrições, exemplo dos Estados Unidos e dos países nórdicos, em outras nações há limitações ao alcance dessa prerrogativa. No segundo grupo, casos de Turquia e Espanha – o Brasil também se encaixa aqui –, as emendas não podem aumentar o déficit e alterar o resultado financeiro proposto pelo Executivo. Assim, para se aumentar uma despesa deve haver um crescimento da receita correspondente. Já num terceiro grupo, a que pertencem Coreia e Japão, não pode haver itens novos e nem aumento das despesas. E por último, estão aquelas nações onde não são permitidas emendas, ou seja, o orçamento deve ser aprovado ou rejeitado como um todo. Entre estas estão Austrália, Irlanda e Nova Zelândia. O gráfico 1 apresenta a composição desses grupos na OCDE.

6768

Gráfico 1 - Alcance das Emendas Parlamentares nos países da OCDE⁶⁹



Já quanto à capacidade de alterar o orçamento aprovado pelo Legislativo, uma minoria não permite alteração sem que a proposta passe novamente pelo devido processo orçamentário. Ou seja, apenas são possíveis orçamentos suplementares, equivalentes aos créditos adicionais previstos na Constituição Brasileira.

⁶⁶OECD. **International Budget Practices and Procedures Database**. 2007/2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>>. Acesso em: 21 mai. 2014, Questão 37.

⁶⁷ Ibid., Questão 40.

⁶⁸OECD Journal on Budgeting. Special Issue. **The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison**. Vol. 4, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/43487903.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2014, p. 98.

⁶⁹ OECD, op. cit., Questão 40.

Esse é o caso do Japão, que não permite alterações na lei aprovada pelo Legislativo. Para que uma dotação orçamentária seja modificada, é necessário que o Executivo envie um orçamento suplementar para o *Diet* – o Parlamento japonês – com as alterações das dotações previamente aprovadas⁷⁰. Nesse rígido modelo japonês, as revisões orçamentárias são medidas extremas e pouco utilizadas. As situações elegíveis para esse tipo de iniciativa extraordinária são emergências e desastres naturais, além da implementação de novas políticas e transferências de dotações.⁷¹ Não à toa, nos últimos dois anos fiscais anteriores à pesquisa da OCDE, o executivo japonês apresentou apenas dois orçamentos suplementares ao *Diet*, um em cada ano. No mesmo período a média da OCDE foi de 2,25 orçamentos suplementares anuais por país. O que contrasta com os mais de 20 créditos adicionais anuais enviados no mesmo período ao Parlamento Brasileiro.⁷²

Na maioria dos países, entretanto, é possível fazer essa modificação sem enviar um orçamento suplementar ao Legislativo para ser discutido. Nesse ponto se concentram algumas divergências: o Executivo pode aumentar ou diminuir as despesas após o orçamento ser aprovado pelo Parlamento? Caso seja possível, há algum tipo de restrição? O gráfico 2 ajuda a ilustrar as diferentes orientações nos países da OCDE. No Japão, como já foi dito, e na Turquia não é permitido ao Executivo modificar as despesas aprovadas pelo Legislativo sem passar pelo crivo deste poder novamente⁷³. O governo nipônico, por exemplo, apenas em alguns casos especiais, como em desastres naturais e crises econômicas, pode usar um fundo de contingência⁷⁴.

Tal situação contrasta com o Reino Unido e a Nova Zelândia onde não há restrições para o Governo gastarem quantidade diversa ao disposto na lei. Em ambos os países, é necessária apenas aprovação *a posteriori* no caso de aumento de despesas, uma espécie de voto de confiança do Parlamento pelos gastos acima do previsto⁷⁵. Já na ocorrência de corte ou cancelamento de gastos, não há nenhuma obrigação imposta

⁷⁰ OECD Journal on Budgeting. Special Issue. **The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison**. Vol. 4, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/43487903.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2014, p. 108.

⁷¹ Ibid., loc. cit.

⁷² OECD. **International Budget Practices and Procedures Database**. 2007/2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>>. Acesso em: 22 mai. 2014, Questão 58.

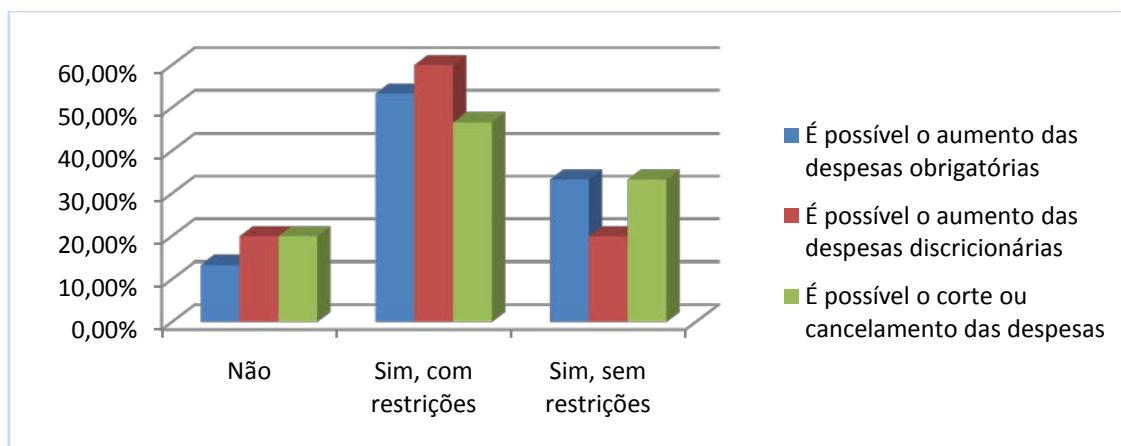
⁷³ Ibid., Questão 51.

⁷⁴ OECD Journal on Budgeting. Special Issue, op. cit., p. 274-275.

⁷⁵ Ibid., p. 333-334 e 431.

aos governos neozelandês e inglês, até porque as dotações são meras autorizações de dispêndio a nortear a atuação do Executivo.⁷⁶

Gráfico 2 - Possibilidade de aumentar/cortar despesas aprovadas pelo Parlamento⁷⁷



A maioria dos países, por outro lado, permite a alteração das dotações, mas impõe constringências às mudanças. É possível alterar as despesas, mas há regramentos próprios que delimitam as condutas. Em geral, esses limites são impostos tanto aos aumentos das despesas obrigatórias quanto das discricionárias, casos de Itália e Noruega. Outras nações restringem também o corte das despesas, como Estados Unidos e Espanha, além do próprio Brasil.⁷⁸

As diferenças residem nos meios empregados para essa constringência. Enquanto alguns países apenas exigem autorização *a priori* do órgão central de orçamento, outros requerem aprovação legislativa prévia. É o caso dos Estados Unidos que desenvolveram um complexo mecanismo para a alteração das dotações orçamentárias. Uma lei de 1974, o *Budget and Impoundment Control Act* estruturou o sistema orçamentário nos moldes atuais, limitando os poderes de contingenciamento do Executivo. Esse recurso vinha sendo usado de forma desvirtuada, com cunho político, nos anos anteriores ao ato, em especial no governo Nixon: as programações

⁷⁶OECD Journal on Budgeting.Special Issue.The Legal Framework for Budget Systems.AnInternationalComparison. Vol. 4, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/43487903.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2014, p. 333 e 430-431.

⁷⁷OECD.International Budget Practices and Procedures Database.2007/2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>>. Acesso em: 22 mai. 2014, Questões 51 e 52.

⁷⁸Ibid., Questão 52.

orçamentárias que fossem indicadas pelos oposicionistas eram contingenciadas. Daí a reação do Congresso americano que praticamente extinguiu esse mecanismo, deixando o contingenciamento reservado a situações especiais. A partir de então, para que o Executivo não execute total ou parcialmente uma alocação de despesa é necessária autorização legislativa prévia. Portanto, as dotações orçamentárias passaram a ter caráter mandatório.⁷⁹⁸⁰

Os mecanismos introduzidos por esta lei foram os *deferrals* e as *rescissions*⁸¹. No primeiro caso ocorre a suspensão da autorização de dispêndio, tornando as dotações indisponíveis por um período de tempo. O Presidente deve enviar uma mensagem ao Congresso fundamentando o adiamento e especificando montante, dotações afetadas e a vigência. A legislação americana limita as situações que podem dar causa a esse instituto, tais como enfrentar contingências e aumentar a eficiência de algumas operações do governo e para atender a alguns outros casos especificados em lei. O *deferral* será aprovado pelo Congresso se não houver manifestação em contrário por meio de resolução de qualquer uma das duas casas legislativas.⁸²

No caso da modificação de políticas públicas, não é permitido o uso do *deferral*, situação em que deve ser utilizada a *rescission*, o cancelamento parcial ou total da dotação orçamentária. Também deve ser enviada uma mensagem presidencial especificando e detalhando a proposta de cancelamento, que deve ser apreciada dentro de 45 dias pelo Congresso. Ao contrário do *deferral*, na *rescission* o silêncio legislativo implica rejeição da medida, com os recursos ficando novamente disponíveis para a execução. Como já foi dito, este mecanismo pode sim ser usado na alteração de políticas públicas e também no implemento de diretivas fiscais.⁸³

Ainda na linha da consecução de políticas fiscais, foi criado um outro mecanismo na década de 1990, o *sequestration*, destinado a assegurar o cumprimento de metas de déficits fiscais e limites dos gastos discricionários, além de reduzir o impacto financeiro da aprovação de leis que reduzissem receitas ou ampliassem despesas diretas⁸⁴. Por meio desse instituto, haveria cortes automáticos de despesa, por iniciativa do diretor do *Office of Management and Budget*, o órgão central do sistema de

⁷⁹ BUDGET AND IMPOUNDEMENT ACT. In: SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 2013, p. 53.

⁸⁰ IMPOUNDEMENT. In: Ibid., p. 209.

⁸¹ ORÇAMENTO IMPOSITIVO. In: Ibid., p. 266.

⁸² DEFERRAL. In: Ibid., p. 110.

⁸³ RESCISSION. In: Ibid., p. 348-349.

⁸⁴ SEQUESTRATION. In: Ibid., p. 361-362.

Orçamento no poder Executivo americano. Não há neste mecanismo, portanto, anuência ou aprovação do Parlamento.⁸⁵

Em conclusão, como destaca Sanches, o modelo americano mesmo permitindo alterações, é caracterizado como um orçamento impositivo⁸⁶. Dessa forma, uma lei orçamentária que siga tal modelo não implica dotações estáticas, rígidas a ponto de não permitir nenhum tipo de alteração. Pelo contrário, significam que os gestores financeiros podem sim alterar o orçamento, mas devem cumprir com tudo aquilo que não foi alterado ou retirado do corpo legal. Implica proibição do descaso com o texto legal e compromisso dos administradores com o plano governamental aprovado pelo Legislativo.

Portanto, o problema do orçamento impositivo não se encontra na sua possibilidade de modificações, mas sim na possibilidade do Executivo executar ou não aquilo que permanece no texto orçamentário. Restringindo esse questionamento ao território nacional, surge o questionamento: o Brasil já segue modelo semelhante? Ou seja, o orçamento nacional é autorizativo ou impositivo? Para desvendar esses questionamentos, nos próximos capítulos será discutido o atual modelo brasileiro de orçamento e as mudanças propostas em períodos recentes.

⁸⁵ OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. *In*: SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 2013, p. 258.

⁸⁶ ORÇAMENTO IMPOSITIVO. *In*: *Ibid.*, p. 266.

2 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AS PROPOSTAS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Já foi visto no primeiro capítulo desta monografia que a Constituição Federal de 1988 deu grande destaque ao Orçamento, que foi disciplinado em seção própria nos artigos 165 a 169. A principal novidade do tema na chamada Constituição-Cidadã foi a previsão de sistema orçamentário composto por 3 diferentes normas em seu art. 165⁸⁷: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O parágrafo primeiro desse mesmo artigo delimita o conteúdo do PPA que é o estabelecimento de forma regionalizada⁸⁸ das “diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”⁸⁹.

Esclarecendo um pouco melhor este dispositivo, as despesas de capital compreenderiam as subcategorias Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital, segundo a classificação por categorias econômicas dispostas no art. 12 da Lei 4.320 de 1964⁹⁰. Correspondem às obras, aquisições de máquinas e equipamentos, concessões de empréstimos, aquisições de participações acionárias, entre outros⁹¹. Já os programas de duração continuada, segundo James Giacomoni, se referem àquelas dotações finalísticas, de prestação de serviços à comunidade, excepcionadas as ações de manutenção administrativa⁹².

O PPA tem duração quadrienal, iniciando sua vigência no segundo ano de um mandato presidencial e finalizando no primeiro exercício do mandato subsequente. É, portanto, o instrumento do planejamento de longo prazo da administração federal.⁹³ Sobre a finalidade do PPA, afirma Adilson Abreu Dallari:

⁸⁷ “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988.

⁸⁸ Todos os Planos Plurianuais instituídos até hoje na esfera federal têm utilizado as cinco regiões em que se divide tradicionalmente o país. GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 216.

⁸⁹ BRASIL, op. cit.: Art. 165, §1º.

⁹⁰ Id. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964, 1964.

⁹¹ DESPESAS DE CAPITAL. In: SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 2013, p. 120.

⁹² GIACOMONI, op. cit., p. 217.

⁹³ Ibid., p. 207, 218.

O que se pretende é, em síntese, vincular recursos para projetos a serem executados em prazo superior ao do exercício financeiro anual e para programas de execução continuada que devam continuar em execução em tempo superior ao do exercício financeiro subsequente de maneira a evitar interrupções e assegurar a continuidade daquelas ações estatais. Note-se: não se trata apenas de reservar recursos, indistintamente, mas sim de assegurar recurso para a continuidade de determinadas ações governamentais.⁹⁴

A LDO está prevista no segundo parágrafo do mesmo artigo 165⁹⁵, fazendo a integração entre PPA e LOA. Seu texto orienta a elaboração do orçamento, destacando as prioridades e metas do plano plurianual a serem incluídas naquele exercício⁹⁶. Apresenta também anexos que demonstram a situação das contas públicas, apresentando os riscos inerentes ao contexto fiscal⁹⁷. É cada vez mais frequente, segundo James Giacomoni, a inserção na LDO de regras disciplinadoras da execução orçamentária⁹⁸, tal qual a previsão das emendas parlamentares impositivas no art. 52 da LDO 2014⁹⁹, que será tratada em subseção adiante.

A terceira lei orçamentária é a LOA. Em seu corpo estão dispostas a previsão da receita e a fixação da despesa para um exercício financeiro, conforme pode ser desprendido do art. 165, §8º¹⁰⁰. É composta de três peças:¹⁰¹

1) Orçamento Fiscal: abrange a administração direta e parte da indireta mantida pelo Poder Público. Inclui os órgãos, as autarquias, as fundações, além das empresas públicas e sociedades de economia mista que não sejam autossuficientes¹⁰². Deve estar compatibilizado com o PPA¹⁰³;

2) Orçamento de Investimento das Empresas: compreende a utilização dos recursos públicos em investimentos daquelas empresas onde a União seja

⁹⁴DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 313-314.

⁹⁵“Art. 165, §2º. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988.

⁹⁶GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 208.

⁹⁷Ibid., p. 220-221.

⁹⁸Ibid., p. 221-222.

⁹⁹BRASIL. **Lei 12.919**, de 24 de dezembro de 2013, 2013.

¹⁰⁰Id., op. cit., 1988.

¹⁰¹Ibid.: Art. 165, §5º.

¹⁰²GIACOMONI, op. cit., p. 222-223.

¹⁰³BRASIL, op. cit., 1988: Art. 165, §7º.

a acionista majoritária com direito a voto¹⁰⁴. Também tem de ser compatível com o PPA¹⁰⁵;

3) Orçamento da Seguridade Social: compreende a administração direta e indireta das áreas de saúde, previdência e assistência social. Mais que isso: integram também esta peça, as dotações classificados como uma dessas três funções¹⁰⁶ em quaisquer dos órgãos e entidades. Pode-se dizer, então, que praticamente todo o setor público possui alguma dotação orçamentária neste orçamento, pois quase todos fazem algum dispêndio na área de previdência social com os inativos ou na assistência à saúde de seus servidores¹⁰⁷.

Além das três leis orçamentárias, pode-se destacar também as outras duas cartas legais que integram o sistema orçamentário complementando o texto constitucional. Primeiro, a Lei Complementar 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰⁸, que estabelece normas gerais de finanças públicas conforme previsto na Carta Magna¹⁰⁹. O texto da LRF disciplina as providências prescritas no art. 169 da Constituição Federal, vinculando os entes federados – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – a promoverem uma gestão equilibrada e transparente dos recursos públicos. Para atuarem de acordo com essas normas, os administradores devem agir preventivamente para corrigir desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas, cumprindo metas e obedecendo aos limites à renúncia de receita, à despesa com pessoal e ao endividamento dos entes federados.¹¹⁰

A segunda lei infraconstitucional que define as regras gerais do sistema orçamentário também está expressamente prevista no corpo constitucional¹¹¹. Entretanto, até hoje essa lei complementar específica não foi elaborada. Dessa forma, enquanto ela não é editada, segue vigente a Lei n. 4.320 de 1964¹¹², que estatui normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, além da elaboração dos balanços dos entes federados. Como já foi dito anteriormente, é uma lei ordinária recepcionada como lei complementar. Em seu texto estão dispostas regras sobre a

¹⁰⁴ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 223.

¹⁰⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 163, I; Art. 165, §8º.

¹⁰⁶ Veja a classificação orçamentária apresentada por James Giacomoni. GIACOMONI, op. cit., p. 131.

¹⁰⁷ Ibid., p. 223.

¹⁰⁸ BRASIL. **Lei Complementar 101**, de 4 de maio de 2000, 2000.

¹⁰⁹ Id., op. cit., 1988: Art. 163, I; Art. 165, §9º, II e Art. 169.

¹¹⁰ Id., op. cit., 2000: Art. 1º, §1º.

¹¹¹ Id., op. cit., 1988: Art. 165, §9º, I.

¹¹² BRASIL. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964, 1964.

classificação das dotações orçamentárias, exercício financeiro, créditos adicionais, entre outros.¹¹³

2.1 OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Regis Fernandes de Oliveira destaca quatro princípios a dirigir as normas orçamentárias, além de um pressuposto¹¹⁴ do orçamento que é o seu *equilíbrio*. Para o autor, esta regra não aponta um princípio, mas sim uma condição de existência do orçamento. Afinal, caso haja um descompasso entre receitas e despesas, a peça orçamentária seria instrumento da ruína do Estado em consequência do endividamento que seriagerado.¹¹⁵

O primeiro princípio apresentado por Oliveira é a *universalidade*. Conforme exposto na Carta Magna¹¹⁶, todas as receitas e despesas da União devem estar previstas na LOA. Uma exceção conhecida a este princípio é o tributo majorado após a aprovação do orçamento, mas antes do fim do exercício financeiro, e cobrado após a virada do ano. Fugiria à universalidade do orçamento, por estar majorado em outro normativo, porém sem deixar de obedecer ao princípio da anterioridade em matéria tributária.¹¹⁷

Outro princípio decorrente deste mesmo dispositivo é o da *unidade*. Enquanto a universalidade foca na presença de todos os gastos e receitas públicas no orçamento, o princípio da unidade reforça que esse rol deve estar disposto em um único documento, no caso do Brasil, a LOA.¹¹⁸

Um princípio que perdeu a validade foi a anualidade. Determinava que houvesse um orçamento para cada ano. Segundo Regis Fernandes de Oliveira, este princípio está superado em virtude da instituição do PPA que é plurianual.¹¹⁹

Já o princípio da *exclusividade* estabelece que a LOA apenas pode versar sobre a previsão da receita e a fixação da despesa¹²⁰. Temas estranhos à definição

¹¹³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 397-398.

¹¹⁴ Seria um pressuposto por decorrer da própria existência do orçamento. Ibid., p. 363.

¹¹⁵ Ibid., loc. cit.

¹¹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 165, §5º.

¹¹⁷ OLIVEIRA, op. cit., p. 363-364.

¹¹⁸ Ibid., p. 365.

¹¹⁹ Ibid., p. 364.

¹²⁰ BRASIL, op. cit.: Art. 165, §8º.

dos gastos e dispêndios estatais não devem fazer parte das leis orçamentárias. Tal regra comporta algumas exceções, sendo duas delas definidas no próprio complemento do dispositivo que institui a exclusividade: as operações para antecipação de receita, de forma a corrigir problemas de caixa principalmente no início do ano; e a autorização para a abertura de créditos suplementares, em virtude de sua excepcionalidade.¹²¹

Por último, Regis Fernandes de Oliveira declara o princípio da *não-afetação*. A sua regra instituidora¹²² veda a vinculação das receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, excetuadas aquelas expressamente previstas no texto constitucional. Entre essas exceções há a vinculação de receitas para a educação¹²³; a destinação dos recursos das três esferas de governo para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza¹²⁴; entre outros. As vinculações previstas no texto constitucional serão tratadas com maior profundidade no terceiro capítulo.

2.2 O ORÇAMENTO-PROGRAMA E O PLANEJAMENTO

A Constituição de 1988 estruturou o sistema orçamentário tendo como objetivo a efetivação do orçamento público como um instrumento de planejamento da ação estatal. Tal caráter fica mais claro ao examinar atentamente o plano plurianual. Até a sua vigência quadrienal, assim como a duração do mandato presidencial, reforça o seu papel de plano de ação de um governo. “O PPA define o planejamento das atividades governamentais”¹²⁵ em termos de programas de longo prazo.

Nessa mesma linha, Adilson Abreu Dallari reforça a evolução do sistema orçamentário tradicional para o orçamento-programa, um instrumento de atuação estatal na economia, superando a concepção clássica de mera peça contábil composta de previsão de receitas e autorizações de despesa¹²⁶:

As necessidades da Administração Pública, aliadas ao desenvolvimento das técnicas orçamentárias, foram aos poucos modificando a concepção clássica do orçamento público, fazendo com

¹²¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 364-365.

¹²² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 167, IV.

¹²³ Ibid.: Art. 167, IV.

¹²⁴ Ibid.: ADCT, Art. 79.

¹²⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 367.

¹²⁶ DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.315.

que assumisse uma função importante na condução das políticas públicas. (...) O orçamento torna-se um instrumento fundamental no planejamento e na programação da atividade econômica do Governo.¹²⁷

Para Adilson Abreu Dallari, o ponto central da visão do orçamento como um instrumento do planejamento é que as dotações orçamentárias não são vazias, não são meras autorizações de gasto até certo limite disposto em lei. Ao contrário, *são densas, providas de conteúdo, e determinam como e com que efetivar o dispêndio* previsto na lei orçamentária.¹²⁸ A própria Lei 4.320 define que as receitas e despesas discriminadas no orçamento devem evidenciar a política econômica financeira e os programas de trabalho do Governo.¹²⁹

Portanto, a utilização do orçamento-programa compreende a identificação das necessidades; a definição de prioridades; a ênfase nos objetivos e nos resultados esperados; a atribuição de prazos e responsabilidades.¹³⁰ Não há mais espaço para o casuísmo na atuação estatal, uma atividade a esmo e descoordenada. Nessa mesma linha conclui Adilson Dallari:

A Constituição Federal (...) não mais admite a atuação empírica e desordenada da administração pública, mas, ao contrário, exige uma atuação planejada integrada em um sistema ou processo de planejamento, do qual é instrumento fundamental o orçamento fiscal, que deve ser elaborado com a utilização dos princípios, técnicas e métodos do orçamento-programa.¹³¹

2.3 A CONSTITUIÇÃO E O PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

O poder de iniciativa em matéria orçamentária é privativo do Presidente da República¹³². Ele deve observar, até a edição da lei complementar orçamentária, os prazos definidos no art. 35, § 2º, do ADCT¹³³. Dessa forma, o projeto do PPA, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro *do mandato presidencial subsequente*, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento

¹²⁷ DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 315.

¹²⁸ Ibid., p. 316.

¹²⁹ BRASIL. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964, 1964: Art. 2º.

¹³⁰ SANCHES *Apud* DALLARI, op. cit., p. 316.

¹³¹ DALLARI, op. cit., loc. cit.

¹³² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 84, XIII e Art. 166, §6º.

¹³³ Ibid.: ADCT Art. 35, §2º.

do primeiro exercício do mandato atual, 31 de agosto¹³⁴. Já o projeto da LDO será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento de cada exercício financeiro, 15 de abril, e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período¹³⁵ da sessão legislativa do Parlamento¹³⁶. Aqui uma curiosidade: diferente das outras leis, a sessão legislativa do Congresso Nacional não se encerra sem que se aprove a LDO¹³⁷.

Por último, o projeto da LOA será elaborado pelo Poder Executivo que consolidará as propostas setoriais dos vários órgãos do governo¹³⁸. O texto consolidado será encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício, 31 de agosto¹³⁹.

Um detalhe a respeito do projeto da LOA é que, antes de iniciar a votação na Comissão Mista de Orçamento, o Presidente da República ainda poderá propor modificações em seu texto. Dessa forma, iniciada a votação, o Executivo perde o poder de dispor sobre os orçamentos por meio de mensagem presidencial de alteração do projeto da LOA.¹⁴⁰

Como visto, as leis orçamentárias serão sempre apreciadas pelo Congresso Nacional¹⁴¹ e, ressalvadas algumas especificidades próprias, tal qual a previsão da Comissão Mista de Orçamento¹⁴², o processo legislativo segue o mesmo trâmite - discussão parlamentar, emendas, votação, aprovação, veto e sanção - previsto para a confecção de outras leis. Aplica-se a estes normativos, no que couber, as normas relativas ao processo legislativo comum¹⁴³. Logo, em relação ao aspecto formal, não existe distinção entre as leis orçamentárias e as demais leis ordinárias.

A Comissão Mista de Orçamento de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO – é uma comissão permanente composta por 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores¹⁴⁴. Esta comissão tem como atribuição a deliberação

¹³⁴ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 218.

¹³⁵ O primeiro período da sessão legislativa vai de 02 de fevereiro a 17 de julho, se a LDO for aprovada antes do fim de seu término. “Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 02 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988: Art. 166

¹³⁶ GIACOMONI, op. cit., p. 222.

¹³⁷ Portanto, o Congresso Nacional não entra de recesso enquanto não for aprovada a LDO. BRASIL, op. cit.: Art. 57, §2º.

¹³⁸ GIACOMONI, op. cit., p. 228.

¹³⁹ Ibid., p. 229.

¹⁴⁰ BRASIL, op. cit.: Art. 166, §5º.

¹⁴¹ Ibid.: art. 166

¹⁴² Ibid.: art. 166, §1º

¹⁴³ Ibid.: art. 166, §7º

¹⁴⁴ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 245.

e a produção de pareceres a respeito de: projetos de leis orçamentárias; contas apresentadas pela Presidência da República; e planos e programas regionais e setoriais¹⁴⁵. Também faz parte da sua missão institucional exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária¹⁴⁶.

A CMO realiza audiências públicas junto à sociedade e às autoridades públicas para o aprimoramento das peças orçamentárias e também para a evolução do seu papel institucional. Podem, por exemplo, ser convocadas autoridades do Poder Executivo para esclarecimentos dos critérios utilizados na confecção das leis.

Um caráter marcante não só da CMO, como da maioria das comissões do Parlamento, é ter os seus processos abertos ao escrutínio da sociedade. Para isso, são também realizadas audiências públicas regionais nos estados, quando membros da CMO debatem os projetos orçamentários com a sociedade local, para que estes se pronunciem acerca de suas necessidades.¹⁴⁷

Cabe também à CMO examinar e emitir pareceres sobre as emendas parlamentares aos projetos de leis orçamentárias. Apesar de serem apresentadas na comissão, onde será emitido o parecer, a sua votação ocorrerá nos plenários das duas casas legislativas¹⁴⁸ na forma de relatório ou substitutivo¹⁴⁹.

Sobre o teor das emendas, o artigo 166 da Constituição em seus diversos parágrafos apresenta algumas restrições às alterações propostas. Por exemplo, em relação às modificações ao projeto da LDO, dispõe que somente serão aprovadas emendas compatíveis com o PPA¹⁵⁰. Já as alterações pretendidas pelos parlamentares ao projeto da LOA devem estar alinhadas tanto com a LDO quanto com o PPA vigente¹⁵¹. Dessa forma, por meio da compatibilização entre as três leis orçamentárias, é possível observar no texto constitucional uma busca pela sintonia dos conteúdos com os objetivos e metas estatais que compõem o planejamento governamental.¹⁵² Reforça-se

¹⁴⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988: Art. 166, §1º, I e II.

¹⁴⁶ Ibid.: Art. 166, §1º, II.

¹⁴⁷ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 275.

¹⁴⁸ BRASIL, op. cit.: Art. 166, §2º.

¹⁴⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 379.

¹⁵⁰ BRASIL, op. cit.: Art. 166, §4º.

¹⁵¹ Ibid.: Art. 166 §3º, I.

¹⁵² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 379.

com isso a noção de que as dotações orçamentárias não são textos vazios e vagos, mas sim reflexo do plano de ação de governo¹⁵³.

Em relação às emendas de despesa ao projeto da LOA, a Constituição Federal ainda apresenta mais alguns requisitos. Um deles é a indicação da origem dos recursos, sendo apenas admitidos aqueles advindos da anulação de despesa, “excluídas as que incidam sobre: a) dotação para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal”¹⁵⁴. Dessa forma, as emendas não podem aumentar os gastos. Para serem válidas, devem sempre informar qual o cancelamento correspondente será a origem dos recursos. Assim, não há emenda que crie despesa. Serão sempre realocações dos gastos previstos no projeto de lei.¹⁵⁵

Portanto, caso um congressista queira criar uma nova dotação orçamentária, sua emenda deverá remanejar recursos de uma outra despesa em valores equivalentes, pois ele não pode aumentar os gastos. Essa, a princípio, deveria ser uma regra de ouro. Entretanto, os congressistas encontraram no art. 166, §3º, inciso III, alínea a um instrumento que pudesse ajudá-los a *criar dinheiro* e a gerar novas despesas. Esse mecanismo é chamado de reestimativa de receitas: “§3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: III – sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões”¹⁵⁶. Os parlamentares invariavelmente utilizam o argumento de que o projeto de lei estaria com as receitas erradas, subestimadas, e aumentam a receita por meio da reestimativa. *Uma vez criadas novas entradas, possibilita-se assim o financiamento de novos dispêndios*¹⁵⁷. Helio Tollini apresenta alguns dos *erros* apontados pelos parlamentares para justificar o aumento da receita, como a alteração dos parâmetros macroeconômicos

¹⁵³ DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 316.

¹⁵⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988: Art. 166, §3º, II.

¹⁵⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 379-380.

¹⁵⁶ BRASIL, op. cit.: Art. 166, §3º, III.

¹⁵⁷ TOLLINI, Helio. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de Elaboração Orçamentária**. 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2008/Em%20Busca%20de%20uma%20Participacao%20mais%20Efetiva%20do%20Congresso%20no%20....pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014, p. 10-11.

– taxa de inflação, crescimento real do PIB, entre outros – entre a confecção do projeto de lei e a data da deliberação na CMO.¹⁵⁸

Ainda em relação às fontes de recursos para as leis orçamentárias, as receitas que ficarem sem despesa correspondente em razão de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei, poderão ser utilizadas via créditos especiais ou suplementares¹⁵⁹. Como afirma Regis Fernandes de Oliveira: os recursos não se perdem, devem ser utilizados¹⁶⁰. Não deve haver desperdício de recurso, quando fixado de acordo com o plano estatal. E, de certa forma, não é isso o que querem aqueles favoráveis ao orçamento impositivo?

Dessa maneira, fica claro que, pela submissão do orçamento a um ordinário processo legislativo, a Constituição de 1988 reafirmou seu caráter político. A própria prática no uso dos mecanismos constitucionais tem mostrado que é o Congresso Nacional, mesmo com os seus inúmeros defeitos, o órgão mais apto a deliberar acerca dos temas de interesse da sociedade civil não apenas no que tange ao orçamento. Ao exercer a função legislativa, o Parlamento inova na coleção de deveres e direitos da sociedade¹⁶¹. E as peças orçamentárias, como leis que são, por que teriam de ser tratadas de forma diferente? Afinal, que arena é mais transparente para discutir não só a deliberação, mas também a execução do orçamento: as sessões do Legislativo com transmissão ao vivo pelo rádio e TV ou um gabinete fechado de ministério? Onde é mais acessível para o povo: o escritório do Presidente da República ou as galerias do Congresso Nacional?

2.4 VEDAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

O art. 167 da Constituição Federal enumera um rol de restrições à atuação do Governo¹⁶². Essas vedações buscam evitar a improvisação administrativa e o desrespeito ao texto legal das peças orçamentárias.

¹⁵⁸TOLLINI, Helio. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de Elaboração Orçamentária**. 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2008/Em%20Busca%20de%20uma%20Participacao%20mais%20Efetiva%20do%20Congresso%20no%20....pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014, p. 11.

¹⁵⁹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 166, §8º.

¹⁶⁰OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 380.

¹⁶¹BRANCO, Paulo Ferreira Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 2. Ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 873.

¹⁶²BRASIL, op. cit.: Art. 167.

A primeira proibição já vai nessa linha e demonstra o objetivo da norma, que é inibir a atuação do Estado de uma forma não prevista no orçamento: “é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” ¹⁶³. Não cabe, portanto, a improvisação administrativa. O que vale são as dotações orçamentárias previstas no texto legal ¹⁶⁴.

Outra vedação é a realização de despesas acima do limite legal ¹⁶⁵, assim como também são proibidos os créditos ilimitados ¹⁶⁶. Mais uma vez busca-se prevenir a atuação administrativa irresponsável. Caso o Executivo necessite de mais recursos para aquela despesa, deve ser editado projeto de crédito adicional. Na modalidade *especial* – novas dotações – ou *suplementar* – quando se tratar de reforço de dotação – ¹⁶⁷, somente poderão ser abertos com a indicação dos recursos correspondentes e depois de passar pelo processo legislativo orçamentário ¹⁶⁸. Apenas após aprovados, por maioria simples, serão incorporadas mais disponibilidades para o orçamento. ¹⁶⁹

Outra modalidade de crédito adicional é o extraordinário, destinado a “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” ¹⁷⁰, que pode ser abertos por meio de medida provisória, devido ao seu caráter emergencial.

Há outra vedação que também se relaciona aos créditos adicionais. Para evitar o endividamento excessivo, por meio do financiamento de despesas correntes – pessoal, custeio, etc –, existe proibição de que as operações de créditos excedam o montante das despesas de capital ^{171 172}. Se realmente houver tal necessidade, podem ser “autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria *absoluta*” ¹⁷³. Note o quórum

¹⁶³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 167, I.

¹⁶⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 384.

¹⁶⁵ BRASIL, op. cit.: Art. 167, II.

¹⁶⁶ Ibid.: Art. 167, VII.

¹⁶⁷ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 247.

¹⁶⁸ BRASIL, op. cit.: Art. 167, V.

¹⁶⁹ OLIVEIRA, op. cit., p. 384.

¹⁷⁰ BRASIL, op. cit.: Art. 167, §3º.

¹⁷¹ Ibid.: Art. 167, III.

¹⁷² “Despesas (...) eventuais, ou seja, desprovidas de periodicidade (...). Além disso, apresentam na sua realização uma operação financeira relativa a uma aquisição patrimonial (obras, bens móveis ou imóveis, valores mobiliários, etc) ou a uma redução da dívida pública”. ABRAHAM, op. cit., p. 156.

¹⁷³ BRASIL, op. cit.: Art. 167, III.

qualificado para que se possa aprovar tal endividamento, o que demonstra a sua excepcionalidade.

O inciso IV do Art. 167 traz o princípio da não-afetação e também algumas exceções no seu próprio corpo¹⁷⁴. O parágrafo 4º também apresenta algumas vinculações que escapam desse princípio¹⁷⁵. Como já foi dito anteriormente, no terceiro capítulo as vinculações serão tratadas com maior profundidade.

As demais vedações constitucionais buscam evitar que o Poder Executivo modifique o orçamento descabidamente, sem a prévia autorização legislativa¹⁷⁶. Ou seja, busca-se evitar uma descaracterização das leis orçamentárias na forma e no conteúdo como foram aprovadas pelo Parlamento. E se modificações forem realmente necessárias, que sigam o processo legislativo orçamentário.

Portanto, como afirma Regis Fernandes de Oliveira, “todo governo deve ser sério, utilizar as verbas orçamentárias de acordo com o que no orçamento ficou estabelecido. Nenhum sentido tem elaborar-se um texto programático e depois olvidá-lo.”¹⁷⁷. Mais uma vez, não é esse objetivado orçamento impositivo? Que as normas aprovadas pelo legislativo não sejam ignoradas, mas sim cumpridas?

2.5 CONTINGENCIAMENTO

Antes de se falar em contingenciamento, é interessante classificar as despesas públicas em obrigatórias e discricionárias. No primeiro grupo estão os dispêndios instituídos pela Constituição Federal e demais normas legais, conforme

¹⁷⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 167, IV.

¹⁷⁵ Ibid.: Art. 167, §4º.

¹⁷⁶ “Art. 167. São vedados: (...) VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (...) VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º; IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa; X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201; § 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.” Ibid.: Art. 167.

¹⁷⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 384.

previsto no art. 9º, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷⁸. Dizem respeito às despesas de pessoal, às transferências constitucionais, juros da dívida, entre outros. São, portanto, aqueles gastos que o governo não pode deixar de cumprir.¹⁷⁹

Já nas despesas discricionárias situam-se os demais dispêndios, não amparados por determinação constitucional ou legal de que estejam presentes no orçamento. São as programações inseridas ou não na proposta orçamentária segundo os objetivos do planejamento do governo. Como atesta Roberto Piscitelli, tais “despesas traduzem, de uma maneira geral, as metas e prioridades de cada administração.”¹⁸⁰. Apesar de sua importância na condução do plano estatal, tais despesas correspondem a menos de 15% do orçamento¹⁸¹.

Uma vez diferenciados os dois tipos de despesa, cabem agora algumas notas acerca do contingenciamento de despesas. Como atesta Regis de Oliveira, se a receita não for realizada, não pode ser executada a despesa. Se não existe dinheiro, não tem gasto. Essa é a base do mecanismo de limitação dos gastos, o chamado contingenciamento¹⁸², com o dispõe o art. 9º da LRF:

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.¹⁸³

O objeto da limitação do empenho, segundo o parágrafo 2º do mesmo artigo, são as despesas discricionárias¹⁸⁴. Como declara Vander Gontijo, o contingenciamento tem seu tempo e sua regra claramente definidos no texto¹⁸⁵. É ao final de cada bimestre que deve ser verificado o cumprimento das metas. Esse é o seu

¹⁷⁸ “§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”. BRASIL. **Lei Complementar 101**, de 4 de maio de 2000, 2000: Art. 9, §2º.

¹⁷⁹ DESPESAS OBRIGATÓRIAS. In: SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 2013, p. 121.

¹⁸⁰ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1549>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 6.

¹⁸¹ GONTIJO, Vander. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência*. In: **Cadernos As legis**. Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 63.

¹⁸² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 306.

¹⁸³ BRASIL, op. cit.: Art. 9º.

¹⁸⁴ Ibid.: Art. 9º, §2º.

¹⁸⁵ GONTIJO, op. cit., p. 65.

momento atribuído pelo regramento legal, e não antes. Não há como saber quanto haverá no caixa de um país tão grande, 15 ou 30 dias antes do prazo. E mesmo se fosse possível, a regra legal é clara: “ao final de um bimestre”¹⁸⁶ e não antes.

Interessante notar, então, que o decreto de programação orçamentária e financeira do Executivo em 2014 é datado de 20 de fevereiro, ou seja, *antes do término do bimestre*¹⁸⁷. Contra o disposto na LRF, pois além da programação financeira e do cronograma de mensal desembolso previsto no Art. 8º¹⁸⁸ da LRF, o Decreto 8.197 prevê também a limitação de empenho da ordem de 44 bilhões, nos termos do Anexo¹⁸⁹.

Assim, há uma antecipação do momento da verificação da regra de incidência, pois “não há que se falar em adiamento da execução do orçamento antes de ser constatado que a receita realizada não comporta as metas fiscais estabelecidas”¹⁹⁰. Da mesma maneira não se pode adiantar a realização ou não da receita para verificar o cumprimento de metas fiscais. Portanto, o poder Executivo tem usado o mecanismo compulsório¹⁹¹ do contingenciamento de despesa antes de verificar a não-realização da receita correspondente.

Dessa forma, é possível concluir que, para contingenciar, o Governo está tomando como base de cálculo a receita aprovada no orçamento. O problema é que a LOA traz, como já foi dito neste trabalho, a receita *prevista*!¹⁹² E a LRF quando dispõe sobre a limitação de empenho, utiliza como parâmetro a receita *não realizada*. Ou seja, a limitação à execução das despesas é para ser disparada se, e quando, houver arrecadação insuficiente para cobrir os dispêndios estatais. Não deve ser acionada apenas na presença de indícios de insuficiência de recursos ou suspeitas de descumprimento de metas fiscais.

Portanto, fica claro que o mecanismo do contingenciamento tem sido usado de forma ilegal. Como atesta Vander Gontijo, a limitação da execução

¹⁸⁶BRASIL. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000, 2000: Art. 9.

¹⁸⁷BRASIL. **Decreto 8.197**, de 20 de fevereiro de 2014, 2014.

¹⁸⁸“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.” Id., op. cit., 2000: Art. 8º.

¹⁸⁹Id., op. cit., 2014.

¹⁹⁰GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília. 13 jul. 2013, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 4.

¹⁹¹Ibid., loc. cit.

¹⁹²BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 165, § 8º.

orçamentária das despesas públicas, o contingenciamento, tem sido deflagrado em razão de meras previsões de receita¹⁹³:

O contingenciamento é um remédio autorizado pelo Art. 9º da LRF caso haja frustração das receitas realizadas no bimestre. Entretanto, o que parece estar ocorrendo é que o governo faz contingenciamento mesmo quando não tem informação certa de que realmente houve arrecadação insuficiente.¹⁹⁴

Cabe salientar que os decretos de contingenciamento apenas informam os limites dentro do âmbito de cada órgão, sem detalhar as programações que serão contingenciadas. Assim, o decreto, ao não detalhar o que está limitado, abre espaço para a discricionariedade e as negociações políticas. O governo dessa forma escolhe o que será executado e o que ficará restrito pelo decreto¹⁹⁵.

Reforce-se que, no modelo impositivo, o contingenciamento é uma medida que afasta a obrigação de executar. É, portanto, um valioso instrumento para o governo se liberar da aplicação dos recursos na destinação prevista na LOA, quando da ocorrência de baixa arrecadação.

Além da previsão do remédio legal, o contingenciamento, há também a determinação da contramedida. Quando a receita voltar ao normal, a programação financeira deve ser recomposta, proporcionalmente à realização de despesa, o chamado descontingenciamento¹⁹⁶. Entretanto, como ocorre com a limitação, também na contramedida, há uma escolha dirigida do que será descontingenciado. O governo mais uma vez escolhe o que fica ou não bloqueado, transformando-se, assim, em um grande instrumento de barganha política¹⁹⁷. Tal situação será explorada com mais detalhes no próximo capítulo.

¹⁹³ GONTIJO, Vander. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência*. In: **Cadernos Aslegis**. Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010, 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 68.

¹⁹⁴ Ibid., p. 68-69.

¹⁹⁵ GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília, 13 jul. 2013, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 9.

¹⁹⁶ “§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas”. BRASIL. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000, 2000: Art. 9, §1º.

¹⁹⁷ GONTIJO, op. cit., 2013, p. 9.

2.6 AS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

O contingenciamento sempre foi um instrumento que gerou muito incômodo nos parlamentares. Ter os recursos indicados por suas emendas bloqueados, é motivo de reclamação constante dos membros do legislativo¹⁹⁸. Em virtude dessa insatisfação, surgiram várias propostas ao longo dos últimos anos para tornar as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória.¹⁹⁹

Em 2013, foi aprovado na LDO 2014 um dispositivo que instituiu as chamadas emendas parlamentares impositivas. Segundo o texto do art. 52, é obrigatória a execução financeira das emendas individuais da LOA em um montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida do último exercício²⁰⁰. O texto da LRF define a receita corrente líquida como o “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”²⁰¹, deduzidas, no âmbito da União, as transferências constitucionais²⁰².

Segundo o texto aprovado da LDO, apenas perderiam o caráter mandatório da execução orçamentária, aquelas emendas que tivessem algum tipo de impedimento técnico para o seu cumprimento²⁰³. Ou seja, as indicações que tivessem algum tipo de problema, tais como irregularidades do beneficiário da emenda parlamentar ou propostas de trabalho defeituosas.²⁰⁴

A PEC 358 de 2013 aprovada no dia 6 de maio de 2014 em 1º turno na Câmara dos Deputados praticamente repete o texto do artigo 52 da LDO 2014. A única diferença é o acréscimo em seu corpo de uma modificação do art. 198 da Constituição, que traz a forma de cálculo do montante mínimo a ser gasto com a

¹⁹⁸GONTIJO, Vander. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência*. In: **Cadernos Aslegis**. Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010, 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 69.

¹⁹⁹Ibid., loc. cit.

²⁰⁰BRASIL. **Lei 12.919**, de 24 de dezembro de 2013, 2013: Art. 52.

²⁰¹BRASIL. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000, 2000: Art. 2º, IV.

²⁰²Ibid.: Art. 2º, IV, a.

²⁰³Id., op. cit., 2013: Art. 52, §2º.

²⁰⁴AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. **Mais de 25% das emendas individuais estão bloqueadas por impedimento técnico**, Brasília, 23 de maio de 2014, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/468798-MAIS-DE-25-DAS-EMENDAS-INDIVIDUAIS-ESTAO-BLOQUEADAS-POR-IMPEDIMENTO-TECNICO.html>> Acesso em: 10 jun. 2014.

saúde²⁰⁵. Hoje esse valor corresponde aos empenhos da área no último ano acrescido da variação nominal do PIB dos últimos dois anos. Com a nova proposta, o gasto mínimo passaria a ser de 15% da receita corrente líquida do exercício financeiro²⁰⁶.

Vander Gontijo em recente artigo sobre a PEC 358 destacou sua contrariedade à aprovação desta proposição²⁰⁷. Ressaltou que as emendas passariam a ter um caráter diferenciado das demais despesas presentes na LOA, como aquelas que vieram originalmente da proposta do Executivo. Em suas palavras, “Existem argumentos sólidos para sustentar a tese de que o orçamento instituído pela Constituição Federal de 1988 é impositivo”²⁰⁸. Não seria, portanto, necessário efetuar nenhuma alteração para tornar obrigatório o orçamento que já é impositivo. Bastaria dar cumprimento ao arcabouço constitucional e legal que já está em vigor.

Assim, nos dois primeiros capítulos desta monografia foi apresentada a evolução histórica do orçamento, algumas características de suas diferentes implementações ao redor do mundo e também o sistema orçamentário nacional. Há agora elementos suficientes para aprofundar-se a questão problema desta monografia por meio da análise das informações coletadas: O orçamento brasileiro já teria natureza efetiva de um modelo impositivo? Esse é o escopo do terceiro capítulo.

²⁰⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 198.

²⁰⁶ AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. **PEC do orçamento impositivo é aprovada em 1º turno**, Brasília, 07 de maio de 2014, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/467337-PEC-DO-ORCAMENTO-IMPOSITIVO-E-APROVADA-EM-1-TURNO-FALTA-VOTAR-DESTAQUES.html>> Acesso em: 08 jun. 2014

²⁰⁷ GONTIJO, Vander. *Um tiro no pé dos congressistas*. In: **Gazeta do Povo**, Curitiba, 01 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/conteudo.phtml?id=1472864>>. Acesso em: 08 jun. 2014.

²⁰⁸ Ibid.

3 UMA VISÃO ALTERNATIVA: O ORÇAMENTO IMPOSITIVO JÁ ESTARIA EM VIGOR?

Uma vez apresentado o ferramental necessário para a análise do modelo de orçamento, chega a hora de confrontar o questionamento acerca da sua imperatividade. Para analisar a pergunta base deste estudo, aprofundar-se-á um pouco mais a análise dos institutos trazidos nos dois primeiros capítulos.

Como ponto de partida, assim expõe o artigo 66 da Constituição Federal de 1967: “O montante da despesa *autorizada* em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período” ²⁰⁹ (grifo deste autor). Ao se indagar qual o modelo de orçamento preconizado pela antiga Carta, seu texto não dá margem a dúvidas ao utilizar o verbo autorizar. Não caberia sob a vigência dessa regra oposição ao Poder Executivo de uma obrigação de cumprimento das dotações orçamentárias. Portanto, não há dúvidas que durante o período militar o orçamento nacional era autorizativo.

O artigo 165, §8º da Carta de 88, “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à *fixação* da despesa”²¹⁰ (grifo deste autor), introduz uma mudança de termos empregados. Enquanto a Lei da ditadura *autorizava* o poder Executivo vigente a executar o orçamento, a Carta atual troca o termo empregado e *fixa* a despesa.²¹¹

Certamente autorizar e fixar não são sinônimos. Nas definições de um dicionário, o primeiro termo é descrito como “dar autoridade ou autorização a; permitir; consentir” ²¹². Já o verbo fixar é descrito como “firmar; assentar; reter na memória; tornar firme; estável” ²¹³. A análise dessas definições evidencia as mudanças semânticas. Enquanto *autorizar* tem um caráter permissivo, de delegação de autoridade, o termo *fixar* remonta a estabilidade, a definição de posições.

Ora, uma lei não contém termos vagos. Se houve uma alteração dos termos ligados ao orçamento pela Assembleia Constituinte, é porque houve uma

²⁰⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**, de 24 de janeiro de 1967, 1967: Art. 66.

²¹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 165, §8º.

²¹¹ GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília. 13 jul. 2013, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 7-8.

²¹² AUTORIZAR. BUENO, Silveira. **Mini Dicionário da Língua Portuguesa**. Ed. revista e atualizada. São Paulo: FTD, 2000, p. 104.

²¹³ FIXAR. Ibid., p. 359.

mudança no modelo escolhido pelo legislador originário. Não cabe mais ao Legislativo, então, transferir a autoridade da execução orçamentária para o Poder Executivo, mas sim tornar estáveis as despesas eleitas a constarem na lei orçamentária. Esse é o sentido do termo *fixar*: definir seus valores de forma a torná-los estáveis para sua realização²¹⁴.

Dessa forma, seguindo o mandamento constitucional, ter-se-ia um orçamento fiel ao texto da Lei Máxima quando fossem executadas as rubricas como fixadas na lei, com a execução orçamentária fidedigna ao estabilizado no texto da LOA. Facilitar-se-ia, assim, com o reconhecimento do orçamento impositivo a transparência dos gastos públicos e o dever constitucional de controle não só do Congresso Nacional como da própria sociedade²¹⁵.

3.1 VINCULAÇÕES: UMA PROTEÇÃO LEGAL

É comum técnicos do governo afirmarem que o orçamento federal já tem um caráter marcadamente impositivo em virtude da grande parcela de vinculações. Reclamam que a adoção do orçamento impositivo lhes tiraria a pouca discricionariedade restante²¹⁶. Mas não seria tal afirmação apenas um jogo de palavras? O reconhecimento do modelo impositivo acabaria mesmo com o fim da discricionariedade em matéria orçamentária?

Para ajudar a verificar essa indagação, recomenda-se uma volta aos primórdios orçamentários. Como já foi visto, quando da origem do orçamento moderno, para criar um tributo era necessária a concordância dos Conselhos de Nobres²¹⁷. Na Inglaterra, desde essa época até pouco antes do surgimento do orçamento como um documento formal²¹⁸, no corpo da autorização da instauração do tributo era especificada

²¹⁴ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *O Desvio de Finalidade das Contribuições e o seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro*. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**. Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/4485/2794>>. Acesso em 13 jun. 2014, p. 64-65.

²¹⁵ GONTIJO, Vander. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência*. In: **Cadernos Aslegis**. Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 69

²¹⁶ AZEVEDO, Benjamim. **Orçamento Impositivo x Autorizativo**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/140961014/Orçamento-autorizativo-x-impositivo>> Acesso em: 12 jun. 2014.

²¹⁷ Ver item 1.1 desta monografia.

²¹⁸ 1822 é considerada a data de surgimento do orçamento como documento formal na Grã-Bretanha. Porém, o ano de surgimento do Fundo Consolidado Inglês é 1787. GIACOMONI, James. *Receitas*

a destinação do recurso. Uma vez instituído o tributo, por meio da autorização do conselho de nobres, caberia ao governante destinar seus recursos àquela despesa que fundamentava a criação da imposição. Não se podia utilizar esses valores para financiar outros gastos. Como afirma James Giacomoni, nasce daí o instituto da vinculação.²¹⁹

Nesse primeiro momento há a vinculação das fontes e dos dispêndios. Posteriormente foram separadas despesas e receitas para que estas constituíssem um fundo único onde eram depositados os valores do Estado. Assim, os gastos passavam a ser realizados de forma independente da origem dos recursos²²⁰. No Brasil atual, são os chamados recursos ordinários²²¹. Contrapõe-se às receitas vinculadas que possuem destinação especificada em texto legal²²².

A colocação de todas as receitas em um fundo universal determina o princípio da não-afetação das receitas²²³. Normalmente é uma posição mais vantajosa para governos centrais, pois acarretam maior liberdade na alocação de recursos. Em contrapartida, historicamente os gestores setoriais têm sempre lutado pela vinculação de receitas a suas áreas contra a posição de um fundo único²²⁴. Enfim, é a luta de cada gestor pelo maior quinhão possível para a sua área de competência.

O texto constitucional de 1988 ilustra bem essa disputa de poder. Há de um lado o princípio da não afetação das receitas de impostos colocado junto a várias exceções expressas²²⁵. Reforce-se que o campo de incidência da não-vinculação não são todos os tributos, mas *apenas os impostos*. São vinculadas todas as demais espécies de

Vinculadas, Despesas Obrigatórias e Rigidez Orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 331.

²¹⁹ GIACOMONI, James. *Receitas Vinculadas, Despesas Obrigatórias e Rigidez Orçamentária*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 330-331.

²²⁰ GÉZE, Gaston *Apud* GIACOMONI, op. cit., p. 331.

²²¹ RECEITA ORDINÁRIA/RECURSOS ORDINÁRIOS In: BRASIL. *Glossário. Orçamento Federal: Compromisso com o cidadão*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=R> Acesso em: 29 jun. 2014.

²²² RECEITA VINCULADA In: SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 201, p. 332.

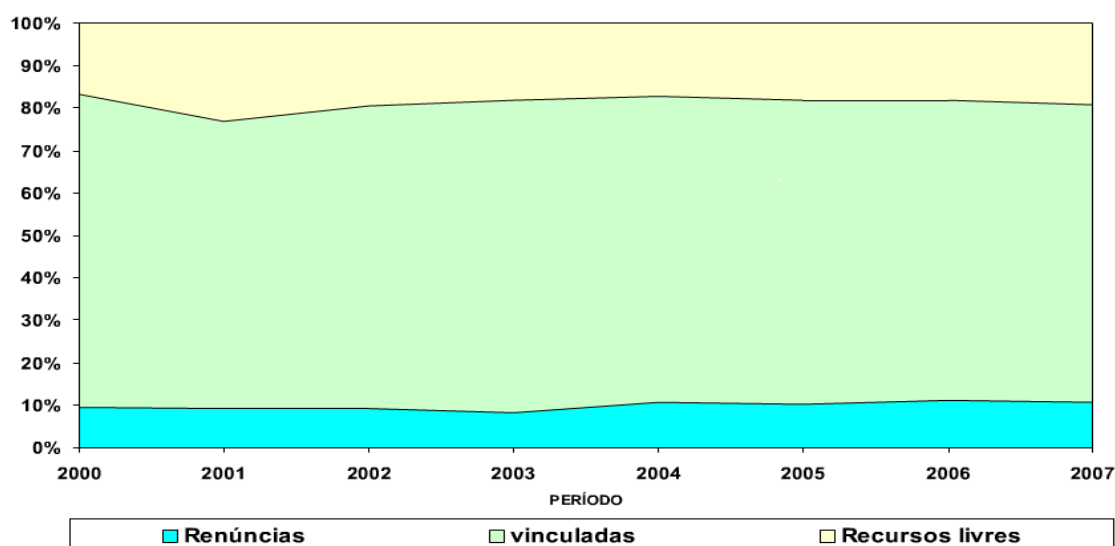
²²³ GIACOMONI, op. cit., p. 331.

²²⁴ *Ibid.*, p. 332.

²²⁵ “Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, 1988: Art. 167, IV.

tributos²²⁶: as taxas, os empréstimos compulsórios e as contribuições que têm finalidades específicas, com suas receitas direcionadas pelas próprias hipóteses de incidência²²⁷. O que sobra são os recursos livres, sem destinação específica definida pela Constituição Federal e por outros normativos legais, a chamada receita ordinária.

Gráfico 3–Evolução das Despesas em função das fontes de financiamento²²⁸



O que resta desvinculado, então, é uma parcela muito restrita do orçamento. Poucas receitas não tem um destino especificado. A grande maioria segue, até hoje, as tradições medievais. No gráfico 3 pode-se observar que apenas uma pequena parcela das despesas da União é financiada por receitas não-vinculadas, cerca de 20%.

Em grau ainda maior que a vinculação das receitas há a figura das despesas obrigatórias²²⁹. Cabe ressaltar a diferenciação dos termos. Enquanto a vinculação se refere às receitas, o adjetivo obrigatório se relaciona às despesas. James Giacomoni atesta que são esses dispêndios mandatórios os maiores responsáveis pela rigidez orçamentária²³⁰. Mesmo dentro do pequeno monte das receitas desvinculadas

²²⁶GIACOMONI, James. *Receitas Vinculadas, Despesas Obrigatórias e Rigidez Orçamentária*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 334.

²²⁷Ibid., p. 332.

²²⁸SOARES, George. *Rigidez do financiamento do orçamento: causas e consequências*. In: XXXV Seminário Internacional De Orçamento Público. Brasília, mai. 2008. Disponível em: <http://www.asip.org.ar/es/seminarios/seminario_brasilia_08/sexta_feira/panel_4/pres_siop_panel_iv_george_soares.swf>. Acesso em 11 jun. 2014, p. 11.

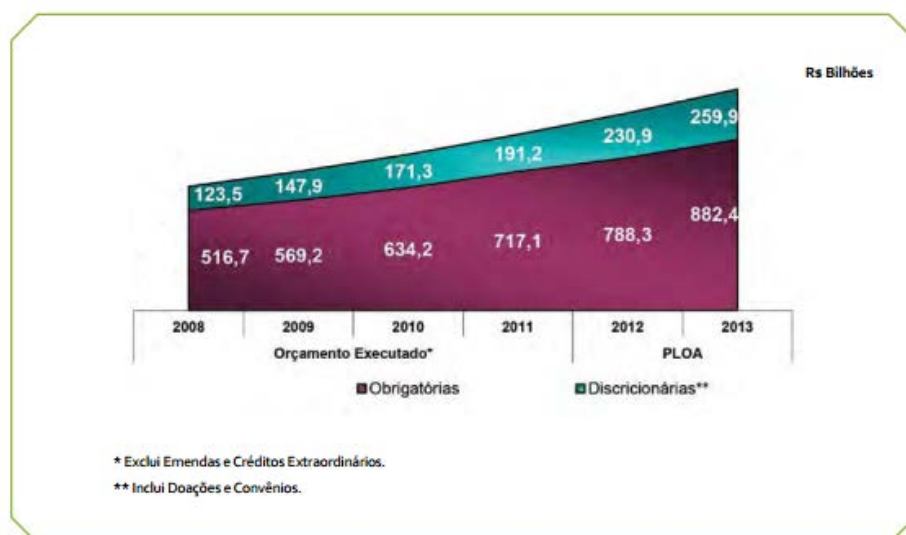
²²⁹Essas despesas já foram apresentadas no item 2.5 desta monografia.

²³⁰GIACOMONI, James. *Receitas Vinculadas, Despesas Obrigatórias e Rigidez Orçamentária*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 347.

ainda há uma parcela que também será destinada também à rigidez. Cerca de 55% daquelas receitas consideradas de livre alocação são destinadas a custear despesas obrigatórias²³¹. Portanto, as despesas obrigatórias podem ser custeadas tanto com receitas vinculadas quanto com recursos ordinários.

Como já foi dito anteriormente, a questão do orçamento impositivo incide apenas sobre a parcela discricionária das despesas²³². Examinando o gráfico 4 e a tabela 2, pode-se ver que os quase 260 bilhões de despesas discricionárias em 2013 correspondem a cerca de 11,5% do total do Orçamento Federal para o mesmo ano, previsto em 2,25 trilhões de reais.

Gráfico 4 - Evolução das despesas discricionárias no Orçamento Federal 2008-2013²³³



Dessa forma, os demais 88,5% previstos na LOA têm seus gastos previstos de forma mandatória. Mesmo dentro da parcela discricionária, entretanto, “há limitação também pela vinculação de determinadas receitas – ou percentuais de receitas

²³¹ DANTAS, Karlo Eric Galvão. **A Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988: rigidez ou flexibilidade da política fiscal? O caso da Cide-Combustível**. Brasília, 2009. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Karlo_Eric.pdf>. Acesso em 11 jun. 2014, p. 16.

²³² Ver item 2.5 desta monografia.

²³³ BRASIL. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/documentos/orcamento_federal_alcance_todos.pdf>. Acesso em 11 jun. 2014, p. 13.

– a áreas ou tipos de despesas específicas”²³⁴. Assim, a parcela que não teria nenhuma forma de vinculação ao administrador é diminuta quando comparado ao montante total do orçamento. Pode-se concluir então que cerca de 90% do orçamento federal hoje já tem caráter obrigatório.

Tabela 2 - Evolução do Orçamento Federal 2008-2013²³⁵

Rs Bilhões

Orçamentos	Orçamento Executado				PLOA	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fiscal	878,3	977,5	1.015,3	1.137,2	1.529,6	1.496,5
Dívida Pública (Interna e Externa)	493,3	544,3	581,1	706,4	910,9	900,0
Refinanciamento	277,8	265,7	373,4	479,4	653,3	610,1
Juros e Amortizações	215,5	278,7	207,6	227,1	257,6	290,0
Programações	385,0	433,1	434,2	430,8	618,7	596,4
Seguridade Social	370,8	425,1	473,9	532,5	588,7	643,8
Investimento das Estatais	53,5	71,1	84,0	82,5	106,8	110,6
Total Orçamento Federal	1.302,6	1.473,7	1.573,1	1.752,1	2.225,1	2.250,9

Assim, a questão da impositividade do orçamento se refere àquela pequena parcela do Orçamento Federal onde há margem para manobras da alocação administrativa²³⁶. Parece óbvio, então, associar que se a grande maioria da LOA é rígida, o restante estaria destinado à não-impositividade, associando as despesas discricionárias ao orçamento de caráter autorizativo.

Não necessariamente, pois a discricionariedade está associada aos gastos que não estão obrigados por força de lei a constar do Orçamento²³⁷. Ela está ligada à escolha pelo governo de que aquela despesa esteja fixada ou não na peça orçamentária. Remete ao fato de não haver nenhum comando legal que obrigue o Governo a inclui-las na proposta da LOA, como ocorre com as despesas obrigatórias,

²³⁴ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo**. 2006. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1636>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 7.

²³⁵ BRASIL. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/documentos/orcamento_federal_alcance_todos.pdf>. Acesso em 11 jun. 2014, p. 10.

²³⁶ PISCITELLI, op. cit., p. 7.

²³⁷ DESPESAS DISCRICIONÁRIAS. In: SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 2013, p. 120.

que já vêm estabelecidas pelo Executivo²³⁸. Dessa forma, deve-se separar a discricionariedade na discussão do projeto de lei da impositividade da execução do orçamento.

Não há dúvidas que a discricionariedade pode ser exercida na elaboração do orçamento qualquer que seja o modelo adotado, por meio da eleição das dotações não-obrigatórias que irão constar na proposta orçamentária. Por outro lado, o que não é possível é a arbitrariedade na execução orçamentária e no contingenciamento de despesa, assunto já tratado²³⁹, mas que será analisado mais profundamente no próximo item.

Será que se o orçamento fosse impositivo, ou melhor, se ele fosse cumprido como tal modelo, seria necessário criar tantos gastos mandatórios e vinculações? No fundo, quando se cria uma despesa obrigatória o que se busca é a garantia da execução daqueles recursos em determinada área. Ora, se fosse cumprido o que está descrito na LOA, os gestores setoriais teriam mais segurança na alocação de recursos e não precisariam mais brigar tanto pela fixação de seu quinhão por meio de outros instrumentos legais fora do orçamento. Afinal, a LOA, já o faria. Com o orçamento impositivo, tirando algumas das excepcionalidades previstas na lei, uma vez o recurso previsto na LOA, haveria a certeza de seu cumprimento. Portanto, pode-se dizer que a insegurança gerada pelo modelo autorizativo de orçamento seja uma das prováveis razões que leve a tamanha rigidez orçamentária.

3.2 O DESIQUILÍBRIO DE FORÇAS ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Ao menos em matéria orçamentária, vários autores destacam o desequilíbrio de forças existente entre os poderes Legislativo e Executivo na busca pela preponderância em relação ao orçamento. Marcus Abraham ressalta que os partidários deste poder utilizam a visão do orçamento como lei formal para justificar o modelo autorizativo e a predominância do Executivo²⁴⁰. A teoria que sustenta essa posição foi proposta por Paul Laband na Alemanha do século XIX. Segundo esse jurista, o

²³⁸ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento Impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1549>>. Acesso em: 11 jun. 2014, p. 7.

²³⁹ Ver item 2.5.

²⁴⁰ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 221.

conteúdo do orçamento seria de um mero ato administrativo de governo, não configurando uma infração o seu descumprimento²⁴¹.

José Marcos Domingues de Oliveira reforça o contexto histórico em que se encontravam seus principais expoentes da teoria do orçamento como lei formal – não apenas Laband, mas também Jellinek e Otto Mayer²⁴². Ressalta as preocupações políticas vigentes, tempos de desconfiança dos monarcas em relação aos Parlamentos²⁴³, para ligar essa teoria, base conceitual do modelo autorizativo, a governos autoritários:

Claramente a doutrina do orçamento como mera lei *formal* trazia em si um móvel ideológico de preponderância da Administração sobre o Parlamento. A tese (...) reforçava o poder executivo monárquico em face de demandas do Legislativo em prol da reorientação social da Despesa. Fez preponderar a posição do Monarca, subtraindo o conceito de lei às disputas entre este e o Legislativo, entre os príncipes e as assembleias representativas (...).²⁴⁴

O próprio Paul Laband desenvolveu seus conceitos para legitimar a superioridade do Executivo sobre o Legislativo²⁴⁵. Suas ideias tinham como pano de fundo a crise constitucional prussiana, por ocasião dos conflitos entre o chanceler Bismarck e o Parlamento de 1861 a 1867²⁴⁶. Nesse período, mesmo havendo a previsão constitucional da edição do orçamento anualmente como lei²⁴⁷, Bismarck aprovou seguidamente o orçamento por meio de meros atos administrativos durante os anos de crise²⁴⁸. Note que a teoria de Laband afirmava que uma lei era caracterizada por seu conteúdo e podendo, em alguns casos, equivaler materialmente a uma medida administrativa. Em vista de tais conceitos, a lei orçamentária seria caracterizada como uma lei de natureza meramente formal²⁴⁹. Tais ideias se adequaram perfeitamente para justificar os atos orçamentários de Bismarck.

²⁴¹ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 221.

²⁴² OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *O Desvio de Finalidade das Contribuições e seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro*. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**. Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/4485/2794>>. Acesso em 13 jun. 2014, p. 54

²⁴³ Ibid., loc. cit.

²⁴⁴ Ibid., p. 47

²⁴⁵ Ibid., p. 45.

²⁴⁶ TIMBÓ, Ivo Cordeiro Pinho. **A Natureza Jurídica do Orçamento**. 2013. 311 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2013. Disponível em <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/2013-2/Ivo_Cordeiro_Pinho_Timbo.pdf>. Acesso em 13 jun. 2014, p. 102-106.

²⁴⁷ Ibid., p. 103.

²⁴⁸ Ibid., p. 104-106.

²⁴⁹ Ibid., p. 108-109.

Interessante verificar que, como já foi dito anteriormente neste trabalho²⁵⁰, havia durante a Assembleia Constituinte que culminou com a produção da atual Carta Magna uma desconfiança da capacidade do parlamento²⁵¹. A semelhança com os fatos históricos alemães e a teoria decorrente não são mera coincidência. No Brasil, país de tradição autoritária, o conceito de orçamento como lei formal encontrou terreno fértil, tendo seu ápice na ditadura militar²⁵², mas mantendo até hoje representação vigorosa por meio dos defensores do orçamento autorizativo.

Não é de se estranhar que o modelo autorizativo, como atesta Roberto Piscitelli, enfraqueça o Legislativo, pois, além do poder de veto, o Executivo pode deixar de realizar as despesas fixadas pelo Congresso Nacional sem justificativa fundamentada por meio do contingenciamento²⁵³. O desrespeito ao conteúdo da LOA é agravado pela falta de transparência na limitação de empenho, que atrapalha inclusive o papel de controle atribuído à população e ao Congresso Nacional. Como afirma Vander Gontijo, há “um indesejável *escondimento* da programação orçamentária em vigor após os ajustes determinados pelos decretos de contingenciamento ou de reprogramação orçamentária e financeira”²⁵⁴. Afinal, as programações contingenciadas não são especificadas, apenas o total do bloqueio por órgão.

Ora, como pode ser efetivado o controle externo pelo Legislativo se não é conhecido o objeto da fiscalização? Fantástica ideia: é como por um cego para vigiar à distância uma turma de mudos. Já é um absurdo a ampla margem de manobra para escolher o que será ou não bloqueado. Entretanto, esconder o resultado é ainda pior. E para agravar o quadro, há ainda uma discriminação entre os próprios

²⁵⁰ Ver item 1.2.4.

²⁵¹ ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. *As Partes e o Todo: Congresso Nacional, Executivo e o Problema do Orçamento no Brasil. Perspectivas*. São Paulo, v. 34, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2234/1841>>. Acesso em 23 mai. 2014, p. 58.

²⁵² OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *O Desvio de Finalidade das Contribuições e seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro*. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**. Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/4485/2794>>. Acesso em 13 jun. 2014, p. 49.

²⁵³ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo**. 2006. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1636>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 3.

²⁵⁴ GONTIJO, Vander. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência*. In: **Cadernos Aslegis**. Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 69

políticos, pois o conhecimento do que restou após os decretos é privilégio de algumas poucas autoridades do Executivo²⁵⁵.

Nessa briga política, os parlamentares usam sua influência e prestígio junto ao Executivo para liberar recursos. Na verdade, utilizam essa rede de poder desde o momento da elaboração da peça orçamentária no Executivo, de forma a que suas demandas tenham um maior quinhão do Tesouro mesmo antes da discussão no Congresso Nacional²⁵⁶. Na fase da liberação das emendas individuais, uma maior execução de recursos é fruto da negociação do parlamentar junto aos ministérios e a Casa Civil²⁵⁷. Afinal, os parlamentares se comportam como vereadores buscando obter lucro político junto a suas bases, por meio de se auto assumir como o responsável pela execução do projeto, *o dono* de determinada obra²⁵⁸.

Para o Poder Executivo também é interessante tal mecanismo, pois consegue com o desembolso dos recursos a fidelidade parlamentar que tanto lhe interessa em momentos de votações importantes²⁵⁹. “A perda de recursos orçamentários é mais do que compensada pelo apoio obtido pelo governo em troca da apropriação estratégica de emendas”²⁶⁰. Não à toa, no meio da década de 90 o governo Fernando Henrique Cardoso implantou um sistema informatizado, SIAL – Sistema de Acompanhamento Legislativo, para controlar os pedidos parlamentares, a distribuição de recursos e a fidelidade de deputados e senadores²⁶¹.

Nessas negociações restritas ao âmbito dos gabinetes, onde o que mais importa é a força política e não a real importância do projeto, o que fica mais uma vez comprometida é a transparência. É posto um cabresto no Congresso que interessa muito mais ao Executivo para votar quando e como eles querem. São feitas negociações individuais e acordos partidários para soldar e sustentar a base política do governo, pois

²⁵⁵ GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília. 13 jul. 2013, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 6.

²⁵⁶ MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2014, p. 269.

²⁵⁷ VESELY, Thiago Andriago. **Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no legislativo brasileiro**. 2012. 45 f. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar) – CEFOR/Câmara dos Deputados. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.alpb1.pb.gov.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/Emendas-Or%C3%A7amentarias-como-instrumento-de-Coordena%C3%A7%C3%A3o-no-Legislativo-Brasileiro.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2014, p. 14.

²⁵⁸ Ibid., p. 16.

²⁵⁹ Ibid., p. 17.

²⁶⁰ MUELLER & PEREIRA, op. cit., p. 282.

²⁶¹ Ibid., p. 286.

tais parlamentares “votam favoravelmente à agenda do governo e têm taxas mais elevadas de liquidação de emendas” ²⁶².

Dessa forma, um orçamento impositivo, além de incrementar o controle externo do orçamento, dar-lhe-ia uma maior transparência ao retirar do âmbito do gabinete ministerial, com portas fechadas, a discussão política que deveria estar no Plenário do Congresso. Como afirma Edilberto Lima, o orçamento impositivo “traria maior *democracia* ao processo de planejamento e orçamento, haja vista que o Poder Executivo é representado por um eleito pela maioria, e, no Congresso Nacional, as maiorias e minorias estão representadas” ²⁶³.

Se o objetivo é ser uma República de verdade, o orçamento impositivo seria um instrumento fundamental para exercício da democracia, por meio de sua transparência e melhor controle. Afinal, como disse Francesco Nitti, jurista italiano exilado na França após a ascensão do fascismo na Itália, “nos Estados onde há governo constitucional o orçamento é ato público que permite às assembleias legislativas exercer larga ação de fiscalização”²⁶⁴.

E como já foi dito, não há como se fiscalizar o que não se conhece, o que pertence ao domínio da arbitrariedade de um governo. Não à toa, assim também conclui o Ministro Substituto do TCU, Weder de Oliveira, que opina sobre as mazelas relacionadas à arbitrariedade e à falta de transparência quando não se adota o modelo impositivo de orçamento:

Fere os princípios da publicidade e da moralidade, posto que nem a sociedade, nem o Parlamento e nem o Controle Externo sabem qual é a real programação do Orçamento que está sendo executada, dando ampla margem para que o processo caia em descrédito(...).²⁶⁵

²⁶² LIMONGI & FIGUEIREDO Apud VESELY, Thiago Andriago. **Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no legislativo brasileiro**. 2012. 45 f. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar) – CEFOR/Câmara dos Deputados. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.alpb1.pb.gov.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/Emendas-Or%C3%A7amentarias-como-instrumento-de-Coordena%C3%A7%C3%A3o-no-Legislativo-Brasileiro.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2014, p. 22.

²⁶³ LIMA, Edilberto. *Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil*. **Planejamento e Políticas Públicas**. Ipea: Brasília, n. 26, p. 5-16, jun./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso em: 13 jun. 2014, p. 12.

²⁶⁴ NITTI, Francesco Apud OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *O Desvio de Finalidade das Contribuições e seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro*. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**. Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/4485/2794>>. Acesso em 13 jun. 2014, p. 52.

²⁶⁵ OLIVEIRA, Weder Apud GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília. 13 jul. 2013, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 8.

3.3 O CARÁTER IMPOSITIVO DO CONTINGENCIAMENTO E DA DRU

O contingenciamento já foi analisado em item anterior²⁶⁶. Cabe ressaltar que, por mais que esteja sendo utilizado de forma extrapolada ao usar como parâmetro as despesas previstas²⁶⁷, é um mecanismo importante e tecnicamente necessário para o cumprimento das metas fiscais do governo²⁶⁸. É uma garantia à disposição dos gestores e, de certa forma, um aviso ao mercado de que a política fiscal será seguida. Aquela parte do orçamento contingenciada não será executada enquanto perdure a não-realização da receita²⁶⁹.

Entretanto, há um paradoxo na própria natureza do contingenciamento. *Suponha* que o orçamento nacional seja autorizativo, ou seja, as dotações orçamentárias são apenas tetos, limites de gasto. Nesta suposição, não há dúvidas que o governo poderia gastar entre tudo e nada naquelas rubricas autorizadas pela LOA. Dessa forma, se houvesse uma baixa arrecadação ou mesmo se o Presidente da República decidisse não mais fazer um hospital qualquer previsto na LOA, seja por mera briga política ou porque prefere utilizar o recurso público na compra de um avião presidencial mais moderno, nada aconteceria. Se não quiser gastar, basta não fazer. O Executivo poderia fazer o que bem entende. Afinal, o orçamento é só uma outorga, uma autorização. Não há implicações pela sua não execução. Ora, se o governo já tem o poder para não cumprir com valores autorizados pela lei, para que serve o contingenciamento?²⁷⁰ Mero capricho técnico?

A Desvinculação dos Recursos da União também segue a mesma linha. O art. 76 do ADCT retira uma parcela do orçamento da sua destinação eleita na LOA, independente de que se trate de despesa discricionária ou obrigatória²⁷¹. As exceções são os recursos destinados à educação e as transferências aos Estados, DF e Municípios²⁷².

²⁶⁶ Ver item 2.5.

²⁶⁷ Conforme demonstrado no item 2.5.

²⁶⁸ GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília. 13 jul. 2013, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 6.

²⁶⁹ Ibid., p. 5-6.

²⁷⁰ Ibid., p. 7.

²⁷¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 389-390.

²⁷² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988: ADCT, Art. 76, §1º, 2º e 3º.

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais²⁷³

Como afirma Régis de Oliveira, a DRU sinaliza que o legislador abriu mão ao aprová-la de dizer a destinação final de cerca de 20% do orçamento²⁷⁴. Pode-se concluir, então, que a parcela que não esteja vinculada pela DRU mantém a sua alocação original expressa na LOA. Afinal, se o emprego dos recursos públicos fosse fundamentado em um orçamento autorizativo, onde haveria a discricionariedade do Poder Executivo naquilo que seria realmente executado, qual seria a finalidade de desvincular recursos por meio da DRU?

Vander Gontijo em seu estudo faz o mesmo questionamento acerca do contingenciamento: “haveria necessidade de o legislador instituir o contingenciamento com todas as regras a ele associadas se ele entendesse que o Poder Executivo tivesse plenos poderes de executar o que bem lhe aprouvesse?”²⁷⁵. Como ele mesmo responde, “se existe é porque o legislador não entendia que a discricionariedade era ampla e total”²⁷⁶. Só faria sentido tal instituto *se o constituinte originário entendesse que aquilo que não for contingenciado será executado*. Apenas ganhacôrpo e razão ao compreender que a mudança do termo *despesa autorizada*²⁷⁷ da Constituição de 1967 para *despesa fixada*²⁷⁸ da atual Lei Magna é uma mudança do modelo autorizativo para o impositivo. E não um *acidente verbal* na Carta Magna para manter o orçamento na babel desejada pelos defensores do modelo autorizativo. Portanto, para dar sentido lógico ao texto da Lei Máxima, como conclui Vander Gontijo, o modelo prevalente na Constituição atual é o orçamento impositivo²⁷⁹.

²⁷³BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988: ADCT, Art. 76.

²⁷⁴OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 390.

²⁷⁵GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília. 13 jul. 2013, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 7.

²⁷⁶Ibid., loc. cit.

²⁷⁷BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**, de 24 de janeiro de 1967, 1967: Art. 66.

²⁷⁸Id., op. cit., 1988: Art. 165, §8º.

²⁷⁹GONTIJO, op. cit., p. 7.

3.4 A FIXAÇÃO DO PLANEJAMENTO

Já foi realçado em item anterior²⁸⁰ que a atuação governamental deve ser organizada, planejada e que não há mais espaço para o casuísmo na ação estatal, não cabe uma atividade a esmo e descoordenada²⁸¹. Nessa mesma linha, afirma Adilson Dallari:

A Constituição Federal (...) exige uma atuação planejada integrada em um sistema ou processo de planejamento, do qual é instrumento fundamental o orçamento fiscal, que deve ser elaborado com a utilização dos princípios, técnicas e métodos do orçamento-programa.²⁸²

KyoshiHarada vai mais fundo e afirma que há uma cultura de desprezo ao orçamento, mesmo na existência de algumas normas a penalizar o descumprimento às leis orçamentárias²⁸³. Existe inclusive a previsão de crime de responsabilidade do Presidente da República na ocorrência de comportamento que atente contra lei orçamentária²⁸⁴. Uma curiosidade: tal dispositivo nunca foi aplicado²⁸⁵.

José Afonso do Silva também tece considerações acerca da utilização do orçamento-programa:

(...) o orçamento-programa é o equivalente financeiro do plano de ação governamental. Nunca pode ser independente do plano. Mostra de onde vêm os recursos para financiar o plano e quanto deve ser gasto para atingir os objetivos traçados.²⁸⁶

Portanto, a LOA é a representação numérica do planejamento estatal, que será executado por meios de seus projetos e programas para que sejam atingidas as metas estatais. Descumprir o orçamento, então, é mais do que um tipo penal previsto na

²⁸⁰Ver item 2.2.

²⁸¹DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.316.

²⁸²Ibid., loc. cit.

²⁸³HARADA, Kyoshi *Apud* Ibid., p. 324.

²⁸⁴BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988: Art. 58, IV.

²⁸⁵HARADA *Apud* DALLARI, op. cit., p. 324.

²⁸⁶SILVA, José Afonso da *Apud* PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. *Rumo ao Orçamento Impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 388.

própria Carta Magna: significa agir em desacordo com o planejamento do governo²⁸⁷. É romper com a planificação, com os rumos esperados e com as metas elaboradas para a condução do ente estatal. Claro que, como em qualquer fixação de plano de ação, pode haver uma correção de direção em caso de contingências, como a não realização de receitas. Porém, uma coisa é ajustar o plano, outra coisa é descumprir²⁸⁸.

Luís Felipe Valerim Pinheiro também compartilha da opinião de que o planejamento estatal plurianual contido no PPA é realizado pelo orçamento²⁸⁹. Afirmar que o orçamento enseja um aumento da densidade normativa das ações administrativas, por meio do “detalhamento propiciado pelo ordenamento jurídico, tornando a Administração Pública vinculada na medida dessa disciplina”²⁹⁰. O jurista cita também Eros Grau para confirmar a vinculação do Estado ao planejamento, ficando obrigada a promover medidas financeiras para a materialização dos planos de governo²⁹¹. Valerim chega a afirmar que a vigência anual e a densidade normativa das dotações orçamentárias da LOA garantem maior eficácia ao seu texto, sendo possível a exigibilidade da conduta estatal em conformidade com o seu conteúdo.²⁹²

Mais adiante em seu estudo, Valerim reafirma a vinculação do governo aos comandos da LOA, pois quando o orçamento-programa fixa dotações orçamentárias para a compra de medicamentos para a população, ou para a realização de uma obra pública ou decide pela concessão de subvenções, tais comandos devem ser concretizados pelo Estado consoante ao detalhamento fixado pela LOA. “Quanto maior a especificação de seu conteúdo normativo da LOA, maior a vinculação do administrador público aos seus comandos.”²⁹³.

Para Valerim, as leis orçamentárias contemplam comandos jurídicos de cada ação administrativa a ser realizada²⁹⁴. Tais ações possuem dois aspectos: material e financeiro. O primeiro se revela na providência a ser executada. Por exemplo, a construção de uma ponte em determinado rio no município X. Existe uma margem de

²⁸⁷DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 324-325.

²⁸⁸Ibid, p. 325-326.

²⁸⁹PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. *Rumo ao Orçamento Impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 390-392.

²⁹⁰Ibid., p. 391.

²⁹¹Ibid., loc. cit.

²⁹²Ibid. loc. cit.

²⁹³Ibid., p. 405.

²⁹⁴Ibid., p. 406.

discricionariedade em relação ao momento e à forma de execução da obra: definição do projeto básico, equipamentos e material utilizado, etc.²⁹⁵ Porém, tal liberdade não contemplaria o descumprimento do comando legal.

Também há algumas despesas que não revelam com detalhes suficientes a providência a ser executada, deixando uma margem mais ampla para a conduta estatal: gestão e administração dos programas; capacitação de recursos humanos; julgamento de causas na justiça federal; entre outros. Tais ações apenas revelam a finalidade da aplicação dos recursos públicos, sem discriminar detalhadamente a conduta. Deixam, assim, uma maior discricionariedade para administração determinar a forma de sua execução.²⁹⁶

Já o aspecto financeiro revela o quanto será utilizado na execução da ação administrativa. No exemplo citado, apresenta o quanto será gasto na obra naquele exercício financeiro²⁹⁷. Obviamente, pelos princípios da eficiência e da economicidade, é papel do administrador público tentar executar a obra com o menor recurso financeiro possível. Mas cabe reforçar que esse menor gasto está vinculado ao cumprimento do aspecto material da obra conforme fixado pela LOA. Dessa forma, caso necessite de mais ou menos recursos para a concreção da ação administrativa, devem ser editados créditos adicionais de forma que sejam alterados os valores fixados na dotação orçamentária correspondente.²⁹⁸

Assim, como meio de fixar o planejamento e evitar uma atividade estatal descoordenada, a esmo, deve-se entender orçamento como vinculante à atuação do agente público. Nessa linha, não haveria espaço para o modelo autorizativo orçamentário. Roberto Piscitelli reitera essa opinião: “a ideia de se implantar o orçamento impositivo não é tornar extremamente rígida a execução orçamentária sobre qualquer situação, mas é de definir o que será feito e o que não será feito em termos de programa de trabalho”²⁹⁹.

Vander Gontijo também compartilha dessa opinião. Na verdade, vai além e cita o Ministro Substituto do TCU Weder de Oliveira para formatar seu

²⁹⁵ PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. *Rumo ao Orçamento Impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 406.

²⁹⁶ Ibid., p. 407.

²⁹⁷ Ibid., p. 406.

²⁹⁸ Ibid., p. 406-407.

²⁹⁹ PISCITELLI, Roberto. **Orçamento Impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1549>>. Acesso em 11 jun. 2014, p. 5.

ensinamento de que o arcabouço jurídico-constitucional brasileiro é do modelo impositivo: “o planejamento é determinante para o setor público. Isto é: o setor público deve planejar suas políticas, programas e ações e executá-las na forma do planejamento realizado”³⁰⁰ Afinal, se o orçamento como reflexo do plano estatal já é uma realidade, o governo não está autorizado a segui-lo, mas sim obrigado a cumpri-lo. Não precisaria de nenhuma previsão na LDO ou de qualquer emenda constitucional. Basta seguir a legislação existente e cumprir os comandos especificados ou, no caso específico do orçamento, as dotações fixadas.

3.5 ORÇAMENTO, DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

O plano estatal, como apresentado, espelha as escolhas dos governantes de quais demandas da população serão atendidas pelo Estado. As ações e programas eleitos se encontram expressos no orçamento. Para aqueles que seguem a teoria labandiana formalista³⁰¹, tais opções não obrigam o gestor a executá-las: o orçamento seria um mero protocolo de intenções. Afinal, um plano que não vincula o Estado a executá-lo, não tem força prática e nem significado jurídico³⁰². Possuiria apenas uma mera função limitadora dos gastos estatais³⁰³.

Tal visão teria muitos críticos especialmente na doutrina hispânica. Sáinz de Bujanda afirma que o direito apenas será uma instituição jurídica quando deixe de ser um arbítrio da Administração, passando a definir o quando, o como e o por que de receitas e despesas públicas³⁰⁴. O espanhol Rodriguez Bereijo afirma que o orçamento “é a expressão jurídica das obrigações e dos direitos, das faculdades e dos

³⁰⁰ OLIVEIRA, Weder de Apud GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília. 13 jul. 2013, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014, p. 8.

³⁰¹ Ver item 3.2.

³⁰² BARROS, Maurício. *Orçamento e Discricionariedade*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 978-979.

³⁰³ Ibid., p. 979.

³⁰⁴ BUJANDA, Sáinz de Apud OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *O Desvio de Finalidade das Contribuições e o seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro*. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**. Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/4485/2794>>. Acesso em 13 jun. 2014, p. 53-54.

deveres que competem à Administração em matéria financeira”³⁰⁵. É uma norma jurídica que materializa o plano financeiro do ente público.

Os argentinos também possuem doutrinadores alinhados ao caráter material do orçamento. Giuliani Fonrouge, para quem o orçamento é uma lei comum e não um ato administrativo, o governo pode até economizar e gastar menos na aplicação operacional dos recursos, mas deve seguir “os aspectos operacionais substanciais, como seriam os gastos de investimento patrimonial ou gastos de pessoal para trabalhos públicos, não se pode apartar da sanção legislativa (...) e em tal caso deve *executar-se*”³⁰⁶. Bidart Campos completa esse raciocínio ao ligar a peça orçamentária às políticas públicas. O orçamento, para ele, é um instrumento de direcionamento da implementação dessas políticas³⁰⁷.

Na doutrina nacional, José Afonso da Silva afirma que o orçamento seria uma espécie de lei de impulso, ao conter a programação financeira de governo. Para ele, a lei orçamentária é material, pois obriga os órgãos a executar as suas atividades conforme as regras fixadas no texto e sujeita também os particulares, pois suas “relações jurídicas com o Estado podem resultar modificadas pelas normas orçamentárias.”³⁰⁸

Se os particulares têm suas relações jurídicas alteradas pelo orçamento, por que não poderiam buscar o Judiciário para o controle da execução do Orçamento? Sáinz de Bujanda afirma que, uma vez reconhecido o caráter vinculativo do orçamento, os administrados podem buscar o Judiciário para obrigar o Estado a prover as dotações inscritas em seu corpo, uma vez que a LOA afeta os direitos subjetivos dos particulares.³⁰⁹

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem afirmado que o orçamento é ato de efeito concreto caracterizado por lei formal³¹⁰. Por isso, segue predominante a posição que afasta o controle concentrado sobre a LOA. Mas a

³⁰⁵ BEREIJO, Álvaro Rodríguez *Apud* BARROS, Maurício. *Orçamento e Discricionariedade*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 979-980.

³⁰⁶ FONROUGE, Giuliani *Apud* OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *O Desvio de Finalidade das Contribuições e o seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro*. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**. Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/4485/2794>>. Acesso em 13 jun. 2014, p. 62-63.

³⁰⁷ CAMPOS, Bidart *Apud* OLIVEIRA, op. cit., p. 63-64.

³⁰⁸ SILVA, José Afonso *Apud* BARROS, op. cit., p. 980.

³⁰⁹ BUJANDA, Sáinz *Apud* OLIVEIRA, op. cit., p. 76.

³¹⁰ BARROS, op. cit., p. 980-982.

opiniãode alguns magistrados, corrente ainda minoritária, vai ao encontro das lições de Sáinz de Bujanda, entendendo que o STF deveria modificar essa posição e admitir o controle concentrado de constitucionalidade das leis orçamentárias. Se o tribunal ainda não discute diretamente a alocação das verbas orçamentárias, esses argumentos revelam alguma tendência futura para revisão de posicionamento³¹¹.

Entretanto, como cobrar a ação do Executivo se ele apenas está autorizado a fazê-lo, mas não obrigado? Como impor a execução de políticas públicas, se o superado modelo permite que o administrador nada faça? De que forma será possível cobrar os direitos do cidadão se o povo não tem acesso ao seu corpo, se o real orçamento, aquele que será realmente executado, está escondido dentro de gabinetes, no âmbito restrito do arbítrio de poucos privilegiados?

Portanto, para que o planejamento seja efetivamente cumprido, e seja implantado o fim público do bem comum da população, é necessário que o orçamento seja encarado como ele já é: *uma lei que efetivamente deve ser cumprida!* Só assim, por meio de seu caráter impositivo, além da vigília da população e do controle externo do Parlamento, o orçamento será instrumento voltado ao bem comum. Para garantir tal posição é preciso que exista também a possibilidade do socorro dos tribunais. É necessário que o Judiciário esteja apto a instar o Executivo a implementar o orçamento e o bem comum. E não há como imaginar tal posição em um orçamento que deixe sua efetivação relevada aos caprichos daqueles comandem a sua execução.

³¹¹NETO, Celso de Barros Correia. *Orçamento Público e STF*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 124-125.

CONCLUSÃO

Os primórdios do orçamento remontam a uma tentativa de limitação ao poder do monarca. Surge como uma vitória da esfera individual frente ao absolutismo estatal. A Magna Carta inglesa e as Cúrias Régias espanholas são um marco de que as finanças do Estado não podem ser dirigidas a esmo. Deve haver uma justificativa não apenas na criação dos tributos, mas também no gasto público correspondente. Afinal, são duas faces da mesma moeda.

Interessante notar que esse instituto quase milenar se encontra envolvido numa tentativa atual de voltar, de certa forma, às suas origens. O atual Conselho de nobres, o Parlamento, ainda busca utilizar a Magna Carta – não de 1215, mas de 1988 – para limitar o arbítrio financeiro dos *monarcas contemporâneos*. Infelizmente, a população nacional tem pouco interesse pela participação política. Tal categoria é vista com desconfiança, com seus elementos mal vistos pela sociedade, como causadores das mazelas nacionais.

Com o meio político tão mal visto, não é muito difícil atribuir todos os problemas de desvio de recursos, de mau uso do dinheiro público e de corrupção ao Legislativo. Porém, todos aqueles que apontam na direção do Parlamento se esquecem de um pequeno detalhe: é o Executivo quem tem a chave do cofre. O Legislativo só vota o planejamento, não cabe a ele a execução do orçamento, a transformação do plano em pecúnia.

Por isso mesmo, a cada escândalo nacional nos últimos anos envolvendo parlamentares e o chefe do Executivo, era notória a tentativa de blindar o Presidente. Tirando Fernando Collor, todos os outros mandatários foram seguidamente poupados com outros políticos assumindo a responsabilidade pelos atentatórios ao bem público. Em geral os parlamentares renunciavam rapidamente para acalmar o clamor popular e a ânsia da mídia.

Essa imagem desgastada do Legislativo, ranço da ditadura militar³¹², facilita muito a propagação da ideia de que é bom para o país que o Parlamento esteja tolhido e o Executivo esteja autorizado a executar o orçamento da forma que bem

³¹²ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. *As Partes e o Todo: Congresso Nacional, Executivo e o Problema do Orçamento no Brasil. Perspectivas*. São Paulo, v. 34, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2234/1841>>. Acesso em 23 mai. 2014, p. 58.

entenda. Afinal, é necessário que haja flexibilidade na sua execução³¹³.

Mas a flexibilidade não pode significar descaso com o plano de governo que, como foi analisado nesta monografia, tem sua materialização financeira no corpo das leis orçamentárias. Foi ressaltado que o PPA expressa o planejamento de longo prazo, enquanto a LOA institui o plano para o próximo exercício financeiro. Dessa forma, descumprir as dotações fixadas na LOA é o mesmo que deixar de seguir o planejamento estatal. É claro que sempre vai haver espaço para correção de rumos, mas isso não significa uma abertura para o descaso, como vem ocorrendo com o contingenciamento. Portanto, o maior argumento a favor do orçamento impositivo é a fixação, e o esperado cumprimento, do planejamento. Mesmo nesse modelo há também espaço para a discricionariedade, que se encontra na escolha das dotações que serão inseridas no orçamento, e não na execução da lei.

Pode-se dizer, então, que a Constituição brasileira e o sistema orçamentário legal já proveem e preveem o orçamento impositivo, como comprova a utilização do termo *fixar* associado às despesas estatais³¹⁴. Não era necessário utilizar a LDO para tornar as emendas impositivas: o caráter mandatório já se encontra no texto constitucional. O que realmente a LDO 2014 trouxe de diferente foi a tentativa da importação dos institutos norte-americanos das *deferrals* e *rescissions* ao ordenamento jurídico brasileiro, que são autorizações legislativas para a inexecução dos gastos públicos. Entretanto, sua incorporação teve aplicação restrita àquelas despesas que tenham como origem dos recursos emendas dos parlamentares, e não em relação à totalidade do orçamento.

Essa tentativa de importação reflete a briga pela certeza da execução do orçamento. Os gestores setoriais buscam uma garantia legal, ou até constitucional, de que receberão recursos. No modelo impositivo, tal problema não existe. A LOA já provê tal certeza.

E o faz num documento uno, sem espalhar regras orçamentárias por leis esparsas, tornando mais transparente o processo, além de facilitar o controle. A responsabilidade fiscal supõe uma gestão transparente de forma a permitir a participação popular, não só por meio de audiências públicas, como também pelo

³¹³ SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 155.

³¹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988: Art. 165, §8º.

acompanhamento da execução orçamentária.³¹⁵

Assim, com este estudo fica evidente que há vantagens no modelo impositivo de orçamento e que o arcabouço jurídico constitucional brasileiro já consagra tal opção legislativa. Parece não só a este autor, como também a vários outros juristas consagrados que é um caminho inevitável:

“(...) o fato é que a doutrina mais moderna e a jurisprudência brasileira recente vêm caminhando no sentido de reconhecer ao orçamento público o seu conteúdo material e conferir a força impositiva que lhe é inerente no Estado Democrático de Direito.”³¹⁶

“Na concepção proposta [o orçamento impositivo], as leis orçamentárias podem conferir estabilidade e efetividade ao planejamento e às políticas públicas sem impedir a maleabilidade necessária à gestão administrativa. Sem dúvida, as conclusões alcançadas conferem maior complexidade ao tratamento da matéria, mas têm o benefício de prestigiar as decisões políticas inseridas nas leis orçamentárias e promover condições para sua concretização.”³¹⁷

“Em síntese, não faz sentido algum o delineamento de todo um sistema orçamentário calcado no planejamento e a afirmação do direito à transparência da gestão fiscal, se as dotações orçamentárias não tiverem caráter impositivo. De nada vale assegurar a participação popular no momento de elaboração do orçamento se, no decorrer do exercício financeiro, o Poder Executivo não tiver o dever de executar o que foi planejado, mediante um processo de consulta pública seguido de um cuidadoso exame pelos representantes do povo nas casas legislativas.”³¹⁸

Portanto, os instrumentos necessários para o orçamento impositivo já estão na Constituição. Com a análise apresentada neste trabalho mostra pode-se concluir que o orçamento brasileiro, ao menos formalmente, é impositivo. Esta opção legal consagra o planejamento estatal e a estabilidade das contas públicas. Dá transparência à atuação estatal, possibilitando o controle não apenas político como também pela população.

Como afirmou Giacomoni, é permitida a maleabilidade para a correção de rumos³¹⁹, porém em situações excepcionais devidamente motivadas. Para a

³¹⁵DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 326-327.

³¹⁶ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 222-223.

³¹⁷GIACOMONI, James. *Receitas Vinculadas, Despesas Obrigatórias e Rigidez Orçamentária*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 429.

³¹⁸DALLARI, op. cit., p. 326-327.

³¹⁹GIACOMONI, op. cit., p. 429.

falta de recursos, foi reservado o contingenciamento. Para as despesas imprevistas e inadiáveis, foram previstos os créditos extraordinários. O que se deve evitar é a extrapolação desses instrumentos, assim como também ocorre com a DRU – Desvinculação dos Recursos da União –, apenas com o objetivo de burlar a impositividade do orçamento. O uso desses mecanismos tem de ser motivado, de acordo com a previsão legal, e não apenas com o intuito de liberar recursos para o arbítrio dos administradores públicos.

Dessa forma, o caminho para o orçamento impositivo, como visto, está sedimentado. O que falta, como em várias outras áreas da República nacional, é garantir que os direitos consagrados nos textos legais sejam implementados. Falta, mais uma vez, maior respeito à lei e à coisa pública. O que se busca é um menor descaso, um maior planejamento. Procura-se menos improviso e mais compromisso.

BIBLIOGRAFIA

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. **Mais de 25% das emendas individuais estão bloqueadas por impedimento técnico**, Brasília, 23 de maio de 2014, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/468798-MAIS-DE-25-DAS-EMENDAS-INDIVIDUAIS-ESTAO-BLOQUEADAS-POR-IMPEDIMENTO-TECNICO.html>> Acesso em: 10 jun. 2014.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. **PEC do orçamento impositivo é aprovada em 1º turno**, Brasília, 07 de maio de 2014, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/467337-PEC-DO-ORCAMENTO-IMPOSITIVO-E-APROVADA-EM-1-TURNO-FALTA-VOTAR-DESTAQUES.html>> Acesso em: 08 jun. 2014.

AZEVEDO, Benjamim. **Orçamento Impositivo x Autorizativo**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/140961014/Orcamento-autorizativo-x-impositivo>> Acesso em: 12 jun. 2014.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das Finanças**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARROS, Maurício. *Orçamento e Discricionariedade*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BRANCO, Paulo Ferreira Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 2. Ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**, de 24 de janeiro de 1967, 1967.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824, 1824.

_____. **Decreto 8.197**, de 20 de fevereiro de 2014, 2014.

_____. *Glossário. Orçamento Federal: Compromisso com o cidadão*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=R> Acesso em: 29 jun. 2014.

_____. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964, 1964.

_____. **Lei 12.919**, de 24 de dezembro de 2013, 2013.

_____. **Lei Complementar 101**, de 4 de maio de 2000, 2000.

_____. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013**. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/documentos/orcamento_federal_alcance_todos.pdf>. Acesso em 11 jun. 2014.

BUENO, Silveira. **Mini Dicionário da Língua Portuguesa**. Ed. revista e atualizada. São Paulo: FTD, 2000.

BURKHEAD, Jesse. **Government Budgeting**. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1956.

CUNHA, Luciana Gross et al. **Relatório ICJBrasil – 2º. Semestre/2013**. FGV. 02 abr. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11575>>. Acesso em: 25 ju. 2014.

DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DANTAS, Karlo Eric Galvão. **A Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988: rigidez ou flexibilidade da política fiscal? O caso da Cide-Combustível**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Karlo_Eric.pdf>. Acesso em 11 jun. 2014.

FAINBOIM, Israel; LIENERT, Ian. **Reforming Budget System Laws**. International Monetary Fund, 2010. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1001.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. *Receitas Vinculadas, Despesas Obrigatórias e Rigidez Orçamentária*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GONTIJO, Vander. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência*. **Cadernos Aslegis**. Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>>. Acesso em: 07 jun. 2014.

_____. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília. 13 jul. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014.

_____. *Um tiro no pé dos congressistas*. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 01 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/conteudo.phtml?id=1472864>>. Acesso em: 08 jun. 2014.

GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio. **Introducción al Derecho Presupuestario: Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica**. Madri: Editorial de DerechoFinanciero, 1973.

LIMA,Edilberto. *Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas*.Ipea: Brasília, n. 26, p. 5-16, jun./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA,Carlos. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. **Revista de Ciências Sociais**.Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

NETO, Celso de Barros Correia. *Orçamento Público e STF*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OECD.**Budget Practices and Procedures Database.Phase II. Final Glossary**. 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/39466131.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2014.

_____. **Budgetingandpublicexpenditures**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

_____. **International Budget Practices and Procedures Database**.2007/2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabas e.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

_____. **MembersandPartners**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>>. Acesso em: 20 mai. 2014

OECD Journal on Budgeting.Special Issue.**The Legal Framework for Budget Systems.AnInternationalComparison**. Vol. 4, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/43487903.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2014

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *O Desvio de Finalidade das Contribuições e o seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro*. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**. Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez.2007. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/4485/2794>>. Acesso em 13 jun. 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. *Rumo ao Orçamento Impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF,

Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo**. 2006. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1636>>. Acesso em: 07 jun. 2014.

_____. **Orçamento Impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1549>>. Acesso em 11 jun. 2014.

ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. *As Partes e o Todo: Congresso Nacional, Executivo e o Problema do Orçamento no Brasil. Perspectivas*. São Paulo, v. 34, p. 55-78, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2234/1841>>. Acesso em 23 mai. 2014.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. *Orçamento e Planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Hacienda y Derecho: Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo**. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1955.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Brasília: OMS, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SOARES, George. *Rigidez do financiamento do orçamento: causas e consequências*. In: XXXV Seminário Internacional De Orçamento Público. Brasília, mai. 2008. Disponível em: <http://www.asip.org.ar/es/seminarios/seminario_brasilia_08/sexta_feira/panel_4/pres_s_iop_panel_iv_george_soares.swf>. Acesso em 11 jun. 2014.

TIMBÓ, Ivo Cordeiro Pinho. **A Natureza Jurídica do Orçamento**. 2013. 311 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2013. Disponível em <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/2013-2/Ivo_Cordeiro_Pinho_Timbo.pdf>. Acesso em 13 jun. 2014.

TOLLINI, Helio. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de Elaboração Orçamentária**. 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2008/Em%20Busca%20de%20uma%20Participacao%20mais%20Efetiva%20do%20Congresso%20no%20....pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014

VESELY, Thiago Andriago. **Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no legislativo brasileiro**. 2012. 45 f. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar) – CEFOR/Câmara dos Deputados. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.alpb1.pb.gov.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/Emendas-Or%C3%A7amentarias-como-instrumento-de-Coordena%C3%A7%C3%A3o-no-Legislativo-Brasileiro.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2014.

VIANA, Arizio de. **Orçamento Brasileiro**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950.